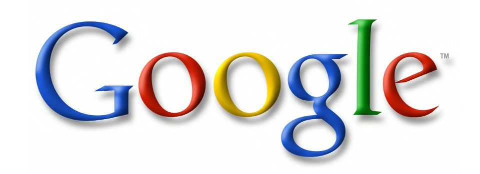
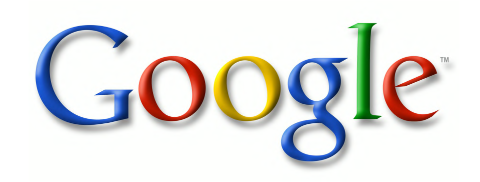
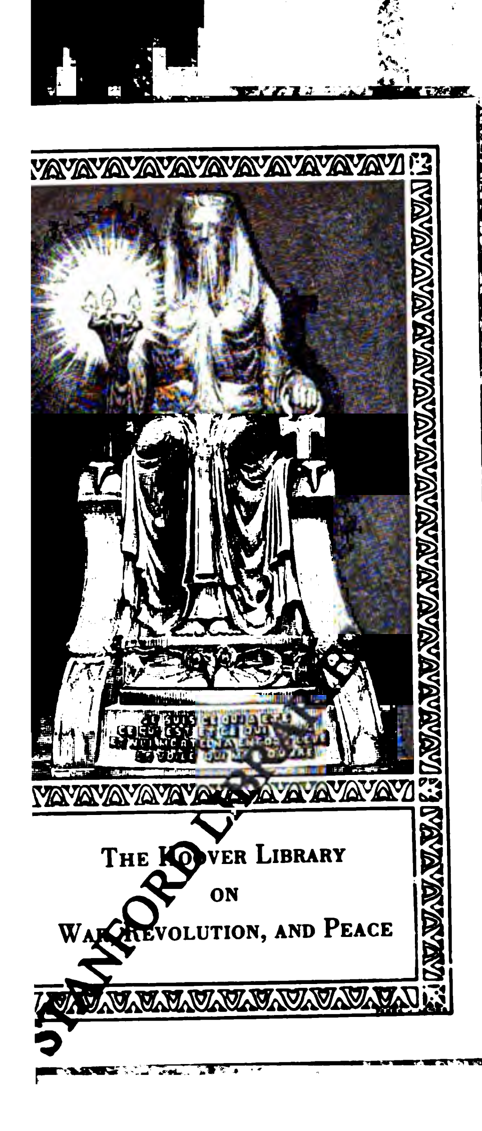





The Hoover Library
on
War, Revolution, and Peace
STANFORD LIBRARY

[redacted] [redacted]

H. SPEYER

Avocat à la Cour d'appel

Agrégé à l'Université Libre de Bruxelles

Comment nous gouvernerons le Congo

Étude critique
du projet de Loi coloniale organique
suivie du texte proposé par le Gouvernement



BRUXELLES

OSCAR LAMBERTY, EDITEUR

70, Rue Veydt (Quartier Louise)

1907

Prix : 1 fr.

AVANT-PROPOS

L'étude qu'on va lire a paru pour la première fois dans la *Revue de Belgique*, au commencement de l'année 1902.

La Chambre ayant décidé de discuter sans délai le projet de loi coloniale organique, quelques personnes ont exprimé l'opinion qu'il ne serait pas inutile de faire imprimer cette étude à nouveau, sous forme de brochure.

En republiant ce travail aujourd'hui, nous n'avons pas modifié les conclusions auxquelles nous nous sommes arrêté il y a cinq ans.

Peut-être, à première vue, ces conclusions ne semblent-elles pas tenir un compte suffisant des abus qui ont été révélés par la Commission d'enquête. Il se peut aussi qu'au lendemain du débat si digne et si patriotique qui vient de finir, ces conclusions paraissent empreintes d'une défiance exagérée à l'égard de l'ingérence parlementaire.

Mais, après mûre réflexion, nous avons pensé qu'il faut repousser cette impression résultant des événements du moment et que les idées qui se trouvent à la base de notre étude demeurent aussi vraies aujourd'hui qu'il y a cinq ans.

Nous estimions alors que, dans l'organisation politique du

Congo, l'équilibre des pouvoirs doit être établi de manière à assurer au pouvoir exécutif un maximum d'initiative, au pouvoir législatif un maximum de contrôle et au pouvoir judiciaire un maximum d'indépendance.

Quelles que soient les contingences de l'heure présente, ces principes n'ont pas changé et c'est pourquoi nous n'avons pas craint de reproduire cette étude critique dans sa forme primitive et sans apporter à son texte aucune modification essentielle.

Enfin, malgré l'importance de cette question, nous n'avons pas cru devoir ajouter à notre étude des considérations relatives au Domaine de la Couronne, parce qu'il nous paraît impossible d'examiner sérieusement une institution au sujet de laquelle nous manquons encore de toute espèce de renseignements authentiques.

C'est donc plus tard seulement que cette partie du problème colonial pourra être utilement abordée.

H. S.

15 décembre 1906.

I

La nécessité de soumettre les possessions congolaises à un régime différent de celui de la métropole ne saurait être contestée : l'organisme politique destiné à régir un pays européen hautement civilisé ne peut convenir, on l'admettra sans peine, à l'administration des vastes territoires africains que la civilisation vient à peine d'arracher à leur primitive barbarie.

Toute démonstration d'une vérité aussi évidente serait superflue, et c'est à bon droit que le Gouvernement, conformément à l'article 1er de la Constitution, a fait du principe de la différentiation la base même du projet de loi organique qui fait l'objet de cette étude.

Les grandes lignes de ce projet, qui fut déposé le 7 août 1901, sont extrêmement simples.

Il maintient toute l'organisation civile, judiciaire, financière, militaire et administrative créée par l'Etat indépendant du Congo, ainsi que l'ensemble des codes, décrets et règlements qui constituent la déjà volumineuse législation congolaise.

Quant à l'organisation politique proprement dite, le pouvoir exécutif, une partie du pouvoir judiciaire, la plénitude du pouvoir législatif, y compris le droit de faire les lois de finance, sont attribués au Roi, qui agit avec le concours d'un ministre des colonies qu'il nomme et qu'il révoque (1).

Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par ce ministre, qui est responsable devant le Parlement et qui est donc un ministre belge chargé, comme ses collègues, d'une

---

(1) Art. 1, 5, 6 et 7.

catégorie spéciale des affaires du pays; il siège au même titre qu'eux au conseil des ministres, ainsi que dans les Chambres, et les articles 86 et 91 de la Constitution lui sont applicables (1). Sa situation n'est différente de celle des autres ministres qu'en un seul point : dégagé de l'obligation de solliciter des Chambres le vote de son budget et l'adoption des projets de loi qu'il a élaborés (puisque le Roi arrête le budget et fait les lois coloniales), le ministre des colonies ne pourra, en outre, être interpellé au sujet des actes de son administration qu'au moment du dépôt d'un rapport annuel sur la situation morale et matérielle de la colonie. En tout autre temps, les questions et interpellations relatives aux possessions coloniales ne seront portées à l'ordre du jour des Chambres que si le ministre des colonies y donne son adhésion (2).

Enfin, la loi organique place aux côtés du ministre des colonies un corps consultatif appelé « Conseil colonial » (3), elle attribue au ministre des affaires étrangères belge la connaissance des affaires extérieures des possessions d'outre-mer (4) et elle assure au Roi la faculté de déléguer d'importantes parties de ses pouvoirs administratifs et même de ses pouvoirs législatifs (5).

Il est aisé de démêler l'idée maîtresse qui a présidé à l'élaboration de ce projet : maintenir entre les mains du Roi-Souverain la direction de toutes les affaires coloniales, soustraire celles-ci, dans la mesure du possible, à l'ingérence du Parlement, consacrer l'autonomie financière de la colonie, voilà sans aucun doute les buts que ses auteurs ont eu en vue.

Jusqu'à quel point un système de gouvernement colonial établi sur ces bases, sauvegarde-t-il dans une équitable mesure tous les intérêts légitimes qui se trouvent en présence? Tel est le problème que nous nous proposons d'examiner au cours de cette étude et, à raison de l'importance primordiale de cet aspect de la question, nous rechercherons d'abord ce qu'il faut penser de la disposition qui enlève aux Chambres belges, pour l'attribuer au Roi, l'exercice du pouvoir législatif.

* * *

(1) Art. 1 et 14.
(2) Art. 13.
(3) Art. 15 et 16.
(4) Art. 17 et 18.
(5) Art. 10.

Et tout d'abord, une distinction s'impose. Le pouvoir législatif, tel qu'il est entendu dans les constitutions parlementaires et représentatives, comporte dans toute sa plénitude trois fonctions différentes : le vote des lois nouvelles (ce qui constitue la fonction législative proprement dite), le vote annuel des lois de finance et le contrôle général de l'ensemble des actes de l'administration, exercé au moyen du droit d'interpellation et sanctionné par l'adoption ou le rejet des votes de confiance.

De ces trois fonctions, il est évidemment impossible de maintenir la première aux mains de la législature belge.

Élues par des citoyens dont l'immense majorité ignore les besoins d'une colonie, dominées par des préoccupations politiques, en proie aux divisions les plus profondes et à des luttes parfois violentes, les Chambres belges sont manifestement incapables de doter nos possessions coloniales des lois qui leur sont nécessaires, soit en complétant la législation existante, soit en révisant celle-ci.

Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler les plaintes que provoque constamment la confection vicieuse de nos lois, les lenteurs de la procédure parlementaire (qui retardent pendant des années les réformes les plus urgentes) et la stérilité générale des débats de nos Chambres, qui paraissent frappées d'impuissance chaque fois qu'elles sont sollicitées d'entreprendre quelque grand travail d'ensemble.

Comment espérer qu'un Parlement qui se montre incapable de légiférer à la satisfaction de ses propres commettants, pourrait s'acquitter au surplus de la tâche, délicate entre toutes, de pourvoir aux nécessités juridiques, sans cesse changeantes, d'une colonie, dont le rapide développement exige une législation souple et aisément appropriable aux besoins nouveaux qui se font sentir de jour en jour.

Au surplus, dans le régime représentatif, les défauts provenant de la lenteur et de l'impuissance parlementaires sont compensés par l'immense avantage du *self government :* les peuples libres préfèrent (et non sans raison) les lois qu'ils ont faites, mal et tardivement, mais eux-mêmes, aux lois, meilleures peut-être, qui leur seraient imposées par un maître. Mais lorsqu'il s'agit d'une dépendance coloniale, dont les populations sont manifestement incapables de se gouverner elles-mêmes, toutes les raisons tirées de la supériorité intrinsèque du régime parlementaire viennent à dispa-

raître, puisque, en aucun cas, les lois ne peuvent être l'expression de la volonté nationale, et, du moment où elles doivent nécessairement émaner d'une autorité extérieure, mieux vaut confier leur confection à un législateur compétent, éclairé et laborieux, qu'à un Parlement ignorant des affaires coloniales, déjà surchargé de travail et élu pour sauvegarder des intérêts qui peuvent être en opposition avec ceux de la colonie.

Le Parlement belge serait donc fort bien inspiré en déléguant au Roi le pouvoir de faire les lois coloniales et, en adoptant pareille solution, il ne ferait que suivre l'exemple donné par les puissances, dont l'œuvre colonisatrice est parmi les plus fécondes.

En France, en vertu des sénatus-consultes du 3 mai 1854 et du 4 juillet 1866, le pouvoir législatif dans les colonies appartient au chef de l'Etat qui agit par décrets (1).

Ce principe ne souffre d'exception que pour les anciennes colonies des Antilles et de la Réunion, où la législation relative aux matières les plus importantes du droit public et du droit privé ne peut être modifiée qu'en vertu d'une loi ou d'un décret rendu « le Conseil d'Etat entendu ».

Toutefois, même dans les autres colonies, le pouvoir législatif du Président de la République n'est jamais exclusif et le Parlement français conserve souverainement le droit de légiférer en toutes matières (2).

Dans les Indes hollandaises, sauf les exceptions spécifiées par la loi (et elles sont peu nombreuses), le pouvoir législatif appartient également au Roi, qui peut même déléguer une part considérable de son autorité au gouverneur général (3).

Enfin, dans les colonies anglaises, le droit de légiférer appartient soit à des assemblées élues librement par des corps électoraux plus ou moins démocratiques (c'est le cas pour les colonies de peuplement, dont la plupart jouissent d'un gouvernement parlementaire calqué sur celui de la mère-patrie), soit à des conseils qui, d'après leur composition, se trouvent sous la dépendance plus ou moins directe du ministre des colonies ou de son représentant, le gouverneur.

Il importe de remarquer pourtant qu'en Angleterre comme en

---

(1) Voyez GIRAULT, *Principes de législation coloniale*, p. 317 et s.

(2) Voyez GIRAULT, *Principes de législation coloniale*, p. 326 et s.

(3) Voyez les intéressants articles parus dans la *Belgique coloniale* des 9 et 16 juin 1901.

France, le Parlement impérial conserve le droit de légiférer pour toutes les colonies indistinctement, mais, de ce qu'en théorie ce droit est illimité, il ne s'ensuit pas que la mère-patrie en fasse grand usage. Bien au contraire, l'exercice de ce droit devient de plus en plus rare et, en dehors des cas tout à fait exceptionnels où il y a quelque grand intérêt impérial à défendre, le Parlement n'intervient plus que dans des matières d'importance secondaire et simplement pour assurer l'uniformité du droit intercolonial privé (1).

La situation du Parlement belge serait, croyons-nous, identique à cet égard.

La délégation du pouvoir de légiférer pour les colonies résultant non pas d'un texte constitutionnel, mais simplement d'une loi votée dans la forme ordinaire, elle ne saurait avoir un caractère exclusif, ni former obstacle à l'activité ultérieure des Chambres, puisque celles-ci ne peuvent limiter leur propre autorité.

Les Chambres, en matière coloniale, resteraient donc investies d'un pouvoir législatif concurrent ; d'une matière générale, on peut estimer quelles seraient bien inspirées en n'usant de ce pouvoir qu'avec une sage réserve ; il est pourtant des circonstances où leur action pourrait être efficace : tel serait le cas notamment où le gouvernement colonial tarderait à réaliser des réformes reconnues nécessaires, tel serait le cas aussi où les Chambres belges seraient appelées à statuer en des matières, où il importerait avant tout de maintenir l'unité de législation entre la colonie et la mère-patrie.

Cette délégation du pouvoir législatif, limitée ainsi quant à sa nature, devrait être limitée également quant à son étendue.

C'est à la loi organique, dit fort bien l'Exposé des motifs, qu'il appartient de déterminer les garanties constitutionnelles dont les Belges ne peuvent être privés dans les possessions d'outre-mer. Or, parmi toutes les garanties constitutionnelles, la plus importante, celle sans laquelle toutes les autres ne sont que de vaines formules juridiques, consiste dans l'indépendance d'un pouvoir judiciaire fortement organisé.

Mais un pouvoir judiciaire ne peut être ni indépendant, ni fort,

---

(1) FRANQUEVILLE, *Le gouvernement et le Parlement britanniques*, t. I, p. 176 ; ILBERT, *Legislative methods*, p. 173 ; *Journal of the Society of comparative legislation*, 1900, t. V, p. 276.

si son organisation peut être constamment modifiée selon les besoins du moment, par un législateur, qui réunit en même temps entre ses mains l'autorité exécutive.

Pour que les Belges qui s'adonnent à la tâche laborieuse de colonisation trouvent vraiment dans les possessions d'outre-mer ce minimum de garanties, qui doit constituer le patrimoine inaliénable des citoyens d'un pays libre partout où flotte le drapeau national, il faut donc que (selon la belle expression de Montesquieu) « le pouvoir arrête le pouvoir ». Et comment le pouvoir judiciaire pourrait-il remplir cette mission, alors que les conditions mêmes de son existence seraient à la merci du représentant unique des deux autres pouvoirs, confondus en fait en un seul?

La réunion entre les mêmes mains du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif est déjà une dangereuse dérogation au principe de la séparation des pouvoirs, qui est nécessairement à la base de tout gouvernement non despotique, mais cette dérogation est justifiée par les impérieuses nécessités inhérentes à un établissement colonial, dans lequel la domination européenne n'est encore qu'imparfaitement assise. Ces mêmes nécessités ne justifieraient pas la subordination du pouvoir judiciaire, car on ne conçoit pas quel intérêt un gouvernement honnête peut avoir à souhaiter l'existence d'une magistrature complaisante, c'est-à-dire d'une magistrature qui n'appliquerait pas avec fermeté et impartialité les lois qu'il a lui-même façonnées en toute liberté.

La stabilité des institutions judiciaires et l'indépendance des juges qui en résulte, si nécessaires dans les états hautement policés, sont d'ailleurs plus indispensables encore dans une colonie de fondation récente, où la société se compose uniquement d'un groupe puissant de fonctionnaires disposant de l'autorité publique, d'une poignée de colons européens assez disposés à agir en maîtres (mais qui ne constituent pas toujours une élite), et d'une masse énorme d'indigènes ignorants de leurs droits et partant incapables de les défendre.

En l'absence de tout contrôle de la part de la presse et de l'opinion publique, seul le pouvoir judiciaire peut défendre les faibles contre les forts et conserver un certain équilibre dans cette société sans cohésion, où les groupes disparates s'entrechoquent fatalement, parce que seul il peut demeurer étranger aux âpres luttes d'intérêt qui y prennent naissance et s'inspirer d'un idéal plus élevé.

Le souci de la paix publique exige donc aussi impérieusement que les droits des colons la création d'un pouvoir judiciaire indépendant et fort et, d'ailleurs, en garantissant à tous ses sujets une justice impartiale, l'Etat assurera à sa domination une base presque indestructible.

L'histoire coloniale démontre, en effet, que les peuplades les moins avancées ne restent pas longtemps insensibles aux bienfaits d'une bonne justice et le secret des étonnants succès administratifs remportés par les Anglais, au cours de leur grandiose expansion coloniale, réside peut-être dans le respect et la confiance qu'ils ont su acquérir, à défaut d'affection, grâce à l'intégrité et à l'impartialité de leur justice (1).

Enfin, un Etat qui peut invoquer l'indépendance indiscutable de son pouvoir judiciaire se trouve dans une position singulièrement favorable pour résister à certaines tentatives d'intimidation exercées par des puissances rivales, sous prétexte de défendre les droits méconnus de leurs nationaux : lorsqu'un Etat, militairement faible, peut opposer aux réclamations diplomatiques de quelque voisin agressif la décision d'un tribunal manifestement impartial et libre, il invoque l'argument le plus irréfutable dont il puisse être armé (2).

Les intérêts les plus élevés de l'Etat, les droits des colons, ceux des indigènes s'accordent donc tous pour justifier la création d'un pouvoir judiciaire réellement indépendant, et, pour atteindre ce but, il faut assurer aux règles relatives à l'organisation des tribunaux et à leur compétence la plus grande stabilité possible, en les soustrayant à l'autorité législative du Roi, pour les placer sous la garantie de la loi organique et du Parlement belge.

---

(1) On raconte à ce sujet une anecdote charmante.

On sait que, dans le droit colonial anglais, le Comité judiciaire du Conseil privé constitue la juridiction la plus élevée.

Or, un jour, un voyageur qui parcourait une des régions les plus reculées de l'Inde, se trouvant chez une tribu sauvage, remarqua de bizarres sacrifices offerts à une divinité mystérieuse, mais toute puissante, qui venait de faire restituer à la tribu les terres que le gouvernement de l'Inde lui avait enlevées précédemment.

Intrigué, le voyageur fit demander aux anciens qui présidaient la cérémonie quel était ce dieu, qui semblait fort en honneur. « Nous ne savons ni qui il est ni d'où il vient, lui répondit-on ; nous savons seulement que c'est une divinité puissante et juste et qu'il se nomme le *Privy Counsel.* »

(2) Il n'est pas sans intérêt de remarquer qu'un des incidents les plus graves qui ait marqué la vie politique de l'Etat du Congo (l'affaire Stokes) fut suscité par une irrégularité judiciaire et que cette difficulté ne put être définitivement réglée qu'à la suite d'un procès plaidé en pleine publicité devant un tribunal manifestement indépendant.

Tel est donc le principe et nous nous réservons de rechercher plus loin, en examinant l'organisation du pouvoir judiciaire, sous quelle forme il pourrait être inscrit dans le texte de la loi organique.

***

. Voyons maintenant ce qu'il faut penser de l'attribution au Roi de la deuxième branche du pouvoir législatif, c'est-à-dire du pouvoir d'arrêter chaque année le budget des recettes et des dépenses de la colonie (art. 5).

Il va sans dire que si les finances congolaises devaient être confondues avec les finances belges en un budget commun, de sorte que toutes les recettes coloniales alimenteraient l'ensemble du budget métropolitain, qui à son tour ferait face à la totalité des dépenses coloniales, il ne saurait être question d'attribuer au Roi l'autorité suprême en matière financière : les articles 110 et suivants de la Constitution s'y opposeraient formellement. Mais il ne paraît nullement entrer dans les intentions du gouvernement de créer pareille confusion ; son projet, et il faut l'en louer, propose au contraire d'établir une administration financière autonome et décentralisée ; la colonie vivant uniquement à l'aide de ses ressources propres, son budget resterait aussi nettement séparé de celui de la Belgique qu'il l'est aujourd'hui (1).

Et dès lors, la question de savoir à qui doit appartenir le droit d'arrêter le budget colonial devient fort simple.

En effet, du moment où les dépenses coloniales ne sont pas imputées sur le budget belge, pourquoi la législature belge serait-elle investie du droit de consentir des impôts que ses commettants ne paient pas et d'approuver des dépenses que ceux-ci ne seront pas appelés à solder ?

En d'autres termes, la législature belge n'étant nullement *représentative* des contribuables congolais, le principe constitutionnel « no taxation without representation » ne peut trouver application et, dès lors, il paraît certain que mieux vaut attribuer la gestion des finances congolaises à l'autorité coloniale, qui connaît les

---

(1) « La colonie aura un budget et une comptabilité propres, complétement distincts de ceux de la Belgique. » Voyez réponses du gouvernement aux questions posées par la section centrale chargée d'examiner le projet relatif aux avances faites par la Belgique à l'État du Congo, p. 23 (*Doc. parl.*, Chambre, 5 juillet 1901, n° 214.)

ressources et les besoins des possessions d'outre-mer, qu'au Parlement belge, qui, surchargé de besogne et peu au courant des affaires coloniales, ne pourrait accorder à l'examen de ces questions qu'une part minime de son temps et de son attention (1).

Pleinement justifié en droit, le principe de l'autonomie financière présente aussi de nombreux avantages pratiques.

La colonie, échappant à la tentation de disposer en prodigue des ressources de la mère-patrie, est obligée d'observer dans ses dépenses les règles de la plus sticte économie et de renoncer à ces organisations administratives compliquées qui, par leur luxe de personnel inutile, grèvent si lourdement les budgets de certaines puissances. Jouissant d'autre part de la plus grande liberté dans la création des impôts et dans la détermination des modes d'assiette et de perception, les autorités coloniales peuvent, grâce à leurs connaissances spéciales, prévoir la répercussion des différentes taxes sur la situation économique de la colonie et tirer ainsi le meilleur parti possible des ressources qui sont à leur disposition.

Pour la métropole, le système de l'autonomie financière est plus favorable encore : tout en profitant des avantages matériels et moraux que procure une colonie, la mère-patrie ne risque pas de voir ses propres finances compromises par les dépenses engagées dans les possessions d'outre-mer; elle n'est soumise à aucune contribution régulière de ce chef et ne peut être appelée à intervenir que par voie de subventions exceptionnelles.

Il peut se présenter des circonstances, en effet, où, sans violer le principe de la séparation des budgets, la colonie serait amenée à solliciter l'intervention financière de la Belgique.

Il va sans dire que pareille subvention ne pourrait être consentie que par le Parlement, mais il est permis d'aller plus loin encore et d'affirmer que l'administration congolaise ne parviendra à maintenir l'autonomie financière de la colonie, qu'à condition que ces demandes de subventions soient extrêmement rares et

---

(1) Les budgets belges eux-mêmes sont fort mal discutés par les Chambres ; l'examen en sections est devenu une formalité ; on a constamment recours au vote de douxièmes provisoires, si bien qu'une part importante des crédits est dépensée avant d'être définitivement votée ; de plus, les débats budgétaires portent généralement sur d'infimes réclamations locales, de sorte que l'on peut dire que le contrôle des dépenses est à peu près nul.

Enfin, le budget extraordinaire, relégué à la fin de la session, est souvent voté en quelques heures.

qu'elles soient présentées de manière à respecter d'une manière réelle la liberté des Chambres belges.

En effet, si ces demandes de secours financiers étaient fréquentes ou si elles étaient présentées alors que les situations ne sont plus entières (par exemple pour faire face à des dettes déjà contractées, ou pour achever des travaux déjà entamés), les Chambres se fatigueraient bien vite d'assumer la responsabilité de situations qu'elles n'auraient pas créées et d'être obligées, soit de solder des dépenses engagées sans leur consentement, soit de provoquer en quelque sorte la banqueroute de la colonie ou de quelque grande entreprise connexe.

Placées devant pareille alternative, elles voteraient peut-être les crédits demandés, mais elles ne maintiendraient certes plus le principe de l'autonomie financière et, pour sauvegarder leur liberté dans l'avenir, elles exigeraient que la gestion des finances coloniales fût désormais soumise à leur contrôle.

La colonie du Congo, maîtresse de ses recettes et de ses dépenses au moyen d'un budget nettement distinct de celui de la métropole, pourra-t-elle également emprunter pour son propre compte et se créer une dette publique qui ne se confondra pas avec celle de la Belgique?

Sur ce point, le projet du gouvernement est muet ainsi que l'exposé des motifs qui le précède et, à première vue, ce silence semble, à lui seul, donner à la question une réponse négative.

En effet, la première condition pour qu'une colonie puisse emprunter, c'est qu'elle possède une personnalité propre, qu'elle constitue en un mot une personne civile capable de s'engager.

Or, d'après les principes généraux du droit des gens, la personnalité juridique s'éteindra par confusion avec la Belgique, dès le moment ou la totalité de son territoire aura été annexée par celle-ci, de sorte que pour conserver à la colonie, au point de vue économique, une personnalité distincte de celle de la métropole, il faudra que la loi lui accorde expressément la personnification civile (1). Ceci, dans notre droit public, se fait généralement au moyen d'une disposition reconnaissant à l'administration ou à

(1) Au point de vue économique, l'annexion réalisée de cette manière produirait des effets semblables à ceux qui résultent de l'entrée dans un État fédéral d'un État jusqu'alors indépendant. Celui-ci garde sa dette. (Voir, sur cette question, RIVIER, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 69 et s.)

l'établissement public dont il s'agit le droit d'ester en justice et, de l'absence dans le projet de toute disposition de ce genre, on serait donc en droit de conclure que le gouvernement n'a pas entendu attribuer à la colonie du Congo une personnalité juridique distincte de celle de l'État belge (1).

Dès lors, non seulement la colonie *comme telle* serait incapable d'emprunter, mais, de plus, elle serait incapable de contracter, de posséder ou d'ester autrement que sous le couvert de l'État belge, et sa dette actuelle tomberait à charge de la Belgique.

Mais ces conséquences sont en contradiction si manifeste avec l'esprit général de la loi organique, dont les auteurs semblent avoir voulu assurer à la colonie l'autonomie la plus complète possible (2), que nous n'hésitons pas à attribuer ce silence à un simple oubli, qu'il sera facile de réparer, en s'inspirant de l'article 1er de la loi française du 19 décembre 1900, qui dote l'Algérie de la personnalité civile et détermine dans quelles conditions cette dépendance peut emprunter.

Cette question de droit une fois résolue, il reste à résoudre la question politique : l'administration coloniale doit-elle être autorisée à user en toute liberté de la faculté d'emprunter, ou le Parlement belge doit-il se réserver à cet égard certains droits de contrôle ?

Il nous paraît qu'en cette matière, la législature a un intérêt primordial à intervenir d'une manière active, comme gardienne du patrimoine national (3).

Une fois contractée, la dette devra être payée, soit en capital, soit en intérêts, et, si l'emprunteur n'a pas les ressources suffisantes pour faire face à ce paiement, la mère-patrie, qui ne voudra pas, qui ne pourra pas laisser sa colonie tomber en faillite, sera fatalement amenée à se substituer à elle (4).

Il est donc juste que la métropole, qui pourra avoir à supporter

---

(1) Il n'est pas sans intérêt de remarquer que le texte de la convention du 3 juillet 1890 semblait impliquer l'existence d'un patrimoine unique à partir de l'annexion.

(2) L'exposé des motifs contient notamment ce passage : « Quant aux rapports financiers de la colonie et de la métropole, il ressort à toute évidence de l'ensemble de la loi que les finances de l'une et de l'autre doivent être séparées autant que possible. »

(3) Cet intérêt est si évident qu'il avait été reconnu sous le régime de la convention belgo-congolaise du 3 juillet 1890.

(4) C'est ce qui est arrivé en 1895 au moment de l'échéance de la créance Browne de Tiège. Il va sans dire qu'un ministre responsable n'oserait pas chercher à éluder le contrôle des Chambres, en dissimulant un emprunt sous la forme d'une concession, comme cela fut tenté pour la créance en question.

les conséquences de ces engagements à long terme, ait le droit d'exercer un contrôle efficace sur l'usage que fera la colonie du droit d'emprunter (1).

Sur un dernier point, il importerait, peut-être, de déterminer de manière plus précise la nature des rapports financiers entre la métropole et la colonie ; nous voulons parler du régime douanier du Congo.

Aux termes de l'article 4 de l'Acte général de la Conférence de Berlin, modifié par l'acte signé à Bruxelles, le 2 juillet 1890, il est interdit de créer dans le bassin conventionnel du Congo des tarifs qui ne seraient pas perçus d'une manière uniforme, sans distinction basée sur la nationalité.

Cette disposition interdit même la création d'un régime de faveur pour les marchandises exportées par les différentes métropoles dans leurs propres possessions et, par conséquent, les exportations belges pénétrant dans la colonie du Congo seraient soumises au paiement des mêmes droits que les marchandises d'autres provenances. Néanmoins il est clair que, tout en respectant les stipulations de l'Acte général, le tarif douanier pourrait être rédigé de manière différente, selon que l'on aurait en vue les intérêts exclusifs du trésor congolais ou que l'on tiendrait compte également des desiderata du commerce belge.

Dans le but de sauvegarder ceux-ci, devrait-on accorder à la législature belge le droit d'intervenir dans la fixation des droits de douane congolais ?

Nous ne le croyons pas.

La métropole comme la colonie (l'histoire des colonies anglaises le prouve) ne peut jouir des bienfaits de l'autonomie financière qu'à condition d'en accepter les obligations, et elle ne peut *à la fois* exiger de la colonie qu'elle vive de ses propres ressources et s'immiscer dans le règlement de son système fiscal, toute immixtion de ce genre aboutissant presque fatalement au déficit dans le budget colonial et nécessitant, par conséquent, l'intervention pécuniaire de la métropole par voie de subventions.

Au surplus, il va sans dire que l'administration coloniale, dirigée par un ministre belge, cherchera tout naturellement à

(1) A la lumière des derniers événements nous pensons aussi que les concessions accordées par le gouvernement colonial devraient être ratifiées par le Parlement. (*Note ajoutée en 1906.*)

concilier autant que possible les intérêts du fisc congolais et ceux du commerce national. Mais il serait dangereux d'aller plus loin et toute tentative de protectionnisme colonial doit être énergiquement condamnée, en présence des déplorables résultats produits par la récente législation douanière française, qui soumet la plupart des colonies à un régime fiscal élaboré uniquement en vue de favoriser le commerce de la métropole (1).

En résumé, autonomie financière complète, tempérée seulement par l'intervention de la législature belge en matière d'emprunt, tel serait le système qui serait le mieux de nature à assurer le libre développement économique de la colonie, sans compromettre en rien l'équilibre budgétaire de la métropole.

Des solutions analogues ont prévalu dans la plupart des pays coloniaux.

Dans l'organisation coloniale anglaise, le Parlement impérial ne participe en aucune manière à la confection des budgets des colonies.

Dans les colonies autonomes, le budget est voté par les législatures dans des formes identiques à celles en usage dans le Royaume-Uni et sans aucune intervention de la part du pouvoir central; dans les colonies de la Couronne, il est arrêté par les autorités locales et approuvé à Londres par le ministre des colonies. Celui-ci n'intervient dans la gestion financière de ces dépendances qu'avec une circonspection extrême et presque toujours pour réduire des dépenses ou s'opposer à un emprunt; dans de très rares occasions, il sollicite du Parlement impérial le vote d'une subvention ou de la garantie d'un emprunt en faveur d'une colonie éprouvée par des circonstances exceptionnelles (2).

---

(1) Aux termes de la loi du 11 janvier 1892, la plupart des colonies (dites colonies assimilées) sont considérées au point de vue douanier comme faisant partie du territoire métropolitain; il résulte de cette fiction que, sauf disposition spéciale contraire, les marchandises étrangères sont soumises au tarif de la métropole à leur entrée dans une colonie française, tandis que les importations françaises y pénètrent en franchise; mais, par une injustice flagrante, malgré cette fiction de la continuité du territoire, les marchandises coloniales sont soumises au paiement de certains droits à leur entrée en France.

Quant aux colonies non assimilées, des tarifs spéciaux, assez élevés depuis la dernière réaction protectionniste, sont perçus à leurs frontières et leurs marchandises exportées en France sont considérées comme étant de provenance étrangère, et soumises, sauf exception, au tarif général. (Voir GIRAULT, *op. cit.*, p. 529 et s.)

(2) Voir les exemples cités par Sir H. GERMINGHAM, *Institut colonial international*, compte rendu de la session tenue à La Haye en 1901, p. 142 et 146.

En Hollande, le budget colonial fait partie du budget général de l'Etat, en ce sens qu'une espèce de compte s'établit entre les colonies et la mère-patrie, qui supplée, au moyen de subventions, lorsque le budget colonial clôture en déficit et qui se fait bonifier les reliquats quand le budget colonial clôture en excédent; de plus, le budget colonial est voté par les Etats Généraux et il semble donc, à première vue, que la législature exerce sur la gestion des finances un contrôle absolu. Mais à y regarder de près, on constate que cette influence, bien que très grande sous certains rapports, n'est pourtant pas prépondérante. En effet, tout d'abord, le gouverneur général dispose de crédits pour les dépenses imprévues; de plus, il jouit d'une grande latitude pour opérer des transferts de crédits dans les limites du budget; et enfin, si ces virements ne suffisent pas pour rétablir l'équilibre, le gouverneur général prend parfois sur lui de sortir des limites de son budget et d'engager, sous sa responsabilité personnelle, des dépenses dépassant les crédits votés, sauf à se faire couvrir plus tard par un vote des Etats Généraux, qui ne refusent jamais de ratifier des dépenses indispensables (1).

Dans les colonies françaises, les budgets sont préparés par les gouverneurs, délibérés par des assemblées locales (dont la composition diffère selon le degré de développement auquel la colonie est arrivée) et définitivement arrêtés et rendus exécutoires par le gouverneur, agissant comme représentant de l'autorité métropolitaine.

Les Chambres n'ont à intervenir qu'à propos de projets d'emprunts, de concessions ou de programmes de travaux d'une importance exceptionnelle et dans les cas où (conformément à l'alinéa 2 du § 1er de l'article 33 de la loi du 12 avril 1900) des subventions sont accordées aux colonies sur le budget de l'Etat (2).

Bien que la plupart des colonies soient encore obligées d'avoir recours à ces subventions, les avantages de ce système sont tels qu'il a été appliqué même à l'Algérie (par la loi du 19 décembre 1900).

Précédemment, l'Algérie étant considérée comme un prolongement du territoire métropolitain, il n'y avait pas de budget algé-

---

(1) Voir *Institut colonial international, op. cit.*, p. 148 et s. et 169.

(2) Voir *Institut colonial, op. cit.*, p. 156 et s., p. 286 et s., 310 et s.; GIRAULT, *op. cit.*, p. 498 et s.

rien proprement dit, mais, dans une section spéciale du budget français figuraient, d'une part, les ressources de l'Algérie, d'autre part, les dépenses la concernant, de telle sorte que les recettes de l'Algérie alimentaient l'ensemble du budget métropolitain qui, à son tour, faisait face à la totalité des dépenses de ce pays.

Depuis 1900, le budget algérien a été séparé de celui de l'Etat et actuellement il est établi par le gouverneur général, discuté et voté par des assemblées locales et définitivement réglé par décret du président de la République, sur le rapport du ministre de l'intérieur et sans que la législature française soit appelée à intervenir (1).

* * *

Nous avons dit que la troisième fonction du pouvoir législatif dans un gouvernement parlementaire consistait dans un contrôle général, exercé sur l'ensemble des actes du pouvoir exécutif au moyen du droit d'interpellation et du vote de motions de confiance ou de censure.

Dans une organisation parlementaire normale, cette fonction n'a pas une importance primordiale, parce que la législature possède, grâce au vote des lois et du budget, des moyens plus efficaces encore d'imposer sa volonté. Il en serait tout autrement dans le système créé par le projet du gouvernement, car le Parlement belge, déchargé de l'obligation de faire les lois et d'arrêter le budget congolais, n'aurait pas d'autre occasion d'exercer une action quelconque sur la gestion de l'administration coloniale.

L'exercice de ce droit de contrôle général est réglé de la façon suivante par le chapitre II du projet, intitulé : « Du rapport annuel aux Chambres » :

« Art. 11. Chaque année il est présenté aux Chambres, au nom du Roi, un rapport sur l'administration des possessions coloniales.

» Ce rapport contient tous les renseignements propres à éclairer la représentation nationale sur la situation politique, économique, financière et morale de ces possessions.

» Art. 12. Le budget des possessions coloniales, pour l'année courante, ainsi que le compte définitif des recettes et des dépenses

---

(1) *Institut colonial, op. cit.*, p. 256 et s.

du dernier exercice clôturé, sont communiqués en annexe du rapport annuel.

» Art. 13. Lors du dépôt de ce rapport, les Chambres examinent les actes de l'administration coloniale.

» En tout autre temps, les questions et les interpellations relatives aux possessions coloniales ne seront portées à l'ordre du jour des Chambres que si le ministre des colonies y donne son adhésion. »

Les deux premiers articles et le paragraphe premier de l'article 13 organisent, sous une forme simple et rationnelle, le contrôle que les Chambres sont appelées à exercer; une procédure semblable est en usage dans les Parlements hollandais et anglais et donne d'excellents résultats, en mettant en une fois sous les yeux de la représentation nationale un tableau complet de la situation matérielle et morale des dépendances (1).

Mais, quant au dernier paragraphe de l'article 13, nous estimons qu'il soulève de nombreuses et graves objections.

Et tout d'abord, constatons immédiatement une contradiction manifeste entre les articles 13 et 14 de la loi organique : le paragraphe final de l'article 13 dit que, sauf lors du dépôt du rapport annuel sur la situation de la colonie, « les questions et interpellations relatives aux possessions coloniales ne seront portées à l'ordre du jour des Chambres que si le ministre des colonies y donne son adhésion », ce qui signifie évidemment que ce ministre aura simplement le droit de refuser de répondre aux interrogations qui lui seraient adressées, puisqu'il est bien clair qu'il ne peut dépendre de l'exécutif de régler l'ordre du jour de la législature (art. 46 de la Constitution).

Mais, d'autre part, l'article 14 du projet rend applicable au ministre des colonies les articles 86 à 91 de la Constitution. Or, parmi ceux-ci figure le texte suivant : « les Chambres peuvent requérir la présence des ministres » (art. 88 *in fine*), ce qui veut dire que ceux-ci ont le devoir de répondre *à tout moment* aux interpellations qui leur seraient adressées.

---

(1) Pour les Indes hollandaises, voir *Institut colonial*, *op. cit.*, p. 147.

Pour l'Inde britannique, le rapport porte le nom de *Exposé du progrès moral et matériel et de la situation de l'Inde*.

Il est extrêmement complet, conformément au vœu de la loi 21 et 22 Vict. C. 106 s. 53. Tous les dix ans il est fait un rapport récapitulatif et, en 1889, fut publié un rapport général sur les trente années précédentes.

« Puisque les Chambres sont appelées à surveiller et à contrôler les actes du pouvoir exécutif, dit M. Thonissen, en commentant l'article 88 de la Constitution, il serait en même temps injuste et absurde de refuser aux représentants de ce pouvoir la faculté de se faire entendre devant leurs juges. Par contre, les Chambres ont de leur côté le droit de requérir la présence des ministres. Les intérêts du pays exigent qu'elles puissent *toujours* se prononcer en parfaite connaissance de cause. *Le droit d'interpeller les dépositaires du pouvoir est une des attributions les plus utiles et les plus nécessaires* (1). »

En présence d'une contradiction aussi flagrante, quel est celui des deux textes qui doit disparaître? Sans hésiter nous répondons que c'est la disposition de l'article 13 de la loi organique qui ne peut subsister.

En effet, il importe de ne pas se méprendre sur la situation juridique que la loi organique entend attribuer au ministre des colonies : celui-ci, nous l'avons déjà dit, sera un ministre belge, faisant partie du conseil des ministres et siégeant dans les deux Chambres, au même titre que ses collègues des autres départements.

Sur ce point, aucun doute n'est possible, l'Exposé des motifs est formel (2) et, dès lors, le législateur pourrait-il, en vertu du paragraphe final de l'article 1er de la Constitution (3), apporter une modification quelconque aux prérogatives et aux devoirs de ce conseiller de la Couronne, tels qu'ils sont définis par le chapitre II de la Constitution et spécialement pourrait-il le soustraire à l'obligation qui résulte du paragraphe final de l'article 88 de la Constitution ?

Nous ne le croyons pas et nous sommes convaincu que du moment où le chef de l'administration coloniale est assimilé aux ministres belges, cette assimilation doit être complète et absolue et que, jouissant de leurs prérogatives, il doit être soumis à toutes leurs obligations, sans en excepter une seule.

---

(1) *La Constitution belge annotée*, 3e édition, p. 254.

(2) Voici en quels termes s'exprime l'Exposé des motifs :

« Agent du Souverain, responsable devant les Chambres, le ministre des colonies doit être nommé et révoqué par le Roi. Il sera donc un ministre belge chargé d'une catégorie spéciale des affaires du pays. A ce titre, il fera partie du conseil des ministres et sera mis sur le même rang que ses collègues. Les dispositions des articles 86 à 91 de la Constitution doivent, dès lors, lui être applicables. »

(3) « Les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir, sont régis par des lois particulières. ».

En effet, si l'article 1er de la Constitution (en déclarant que les colonies sont régies par des lois particulières) permet de créer *à côté* de notre système constitutionnel un système tout différent pour le gouvernement des possessions d'outre-mer, il ne permet pas d'introduire *dans le cadre de la Constitution* des dispositions destructives de ses principes essentiels.

Rien ne s'opposerait, par exemple, à ce que la loi organique attribuât au Roi, pour tout ce qui concerne les affaires coloniales, un pouvoir absolu, dégagé de tout contrôle parlementaire et exercé par l'intermédiaire de fonctionnaires responsables devant lui seul; on se trouverait alors *en dehors* de la Constitution et la liberté du législateur serait sans limite, puisque pareille organisation concernerait *exclusivement* la colonie et serait *sans contact aucun avec la législation belge.*

Mais, du moment où l'administration coloniale est *rattachée* au système politique consacré par la Constitution, grâce à l'attribution de la qualité de ministre belge au chef de l'administration coloniale, les droits et les devoirs de celui-ci à l'égard des pouvoirs belges doivent nécessairement être réglés conformément à la Constitution, dont la force obligatoire demeure intacte en tout ce qui ne concerne pas exclusivement la colonie.

En d'autres termes, on ne saurait concevoir qu'une simple loi puisse modifier la situation constitutionnelle d'un conseiller de la Couronne belge, à raison du caractère colonial des affaires traitées par son département; à cet égard, le paragraphe final de l'article 1er de la Constitution est entièrement inopérant.

Mais la disposition de l'article 13 n'est pas seulement inconstitutionnelle, elle est aussi mauvaise en soi et sans exemple dans la législation des autres pays coloniaux.

Il est inadmissible, en effet, qu'en présence d'un fait provoquant l'émotion publique, les députés de la nation n'aient pas le *droit* (et une simple faculté soumise à une condition protestative n'est pas un droit) de demander *immédiatement* aux représentants du pouvoir telles explications que de raison.

Il est plus inadmissible encore de les priver du droit de provoquer des explications préalables de la part du gouvernement, lorsqu'ils ont lieu de croire que celui-ci est à la veille d'engager le pays, par quelque démarche décisive, dans une politique coloniale déterminée.

Il importe de ne pas l'oublier, par le fait d'un acte de l'admi-

nistration coloniale, la responsabilité de la Belgique peut se trouver gravement engagée à l'égard d'une puissance étrangère, puisque la Belgique et sa colonie ne constitueront plus qu'une seule personne du droit des gens et, dès lors, il est juste que les députés de la nation, qui peut être appelée à supporter les conséquences d'une politique déterminée aient tout au moins le droit d'en signaler les dangers avant qu'il ne soit trop tard.

Et comment cherche-t-on à justifier cette suppression du droit d'interpeller en tout temps le ministre des colonies?

« Il est aisé de comprendre, dit l'Exposé des motifs, qu'il y aurait de graves inconvénients à ce que les questions relatives au gouvernement de la colonie fussent portées devant les Chambres en dehors de l'époque du dépôt du rapport annuel.

» De semblables discussions, qui pourraient se renouveler à tout propos, serait de nature à entraver la marche régulière de l'administration de la colonie et elles transformeraient le légitime contrôle des Chambres en une ingérence contraire à l'économie de la loi organique. »

Cette argumentation se résume en réalité en une simple affirmation, et on ne discerne d'ailleurs pas de quelle manière le contrôle parlementaire pourrait entraver la marche régulière de l'administration coloniale ou détruire l'économie générale de la loi organique.

L'idée fondamentale de celle-ci réside dans la création d'une administration coloniale jouissant de la plus large autonomie possible, de manière à ce que son action créatrice ne soit pas entravée à chaque pas par les lenteurs et les incertitudes des débats parlementaires.

La loi organique attribue donc à bon droit à l'autorité coloniale des pouvoirs lui permettant de prendre librement les initiatives les plus larges et les plus hardies; mais résulte-t-il de là que ces pouvoirs doivent être soustraits à tout contrôle efficace, par l'effet d'une disposition qui permettrait au gouvernement de remettre systématiquement toute discussion, jusqu'au moment où le Parlement se trouverait devant des faits accomplis?

Nous ne le croyons pas. Sans nier les dangers de l'action obstructive des Parlements, de leur mauvaise méthode législatrice et de leur gestion financière parfois imprévoyante, leurs critiques les plus sévères reconnaissent pourtant qu'ils constituent d'excellents instruments de contrôle.

C'est à une mission de contrôle que les auteurs du projet ont voulu, avec raison, restreindre l'action du Parlement belge dans l'administration coloniale, mais dans les limites de cette mission, son autorité doit demeurer entière et sa liberté ne doit pas être enchaînée.

Au surplus, il serait contraire à l'esprit de nos institutions de soustraire l'administration coloniale de façon aussi complète au contrôle de la législature, en qui, dans un état parlementaire, réside la véritable souveraineté. Les liens moraux qui doivent unir la colonie à la mère-patrie ne seraient certes pas resserrés par une politique qui priverait la nation de toute participation dans le gouvernement des dépendances, et il est fort douteux que l'absence de tout contrôle extérieur soit favorable à l'administration coloniale elle-même.

L'absence d'une opinion publique éclairée et d'une presse indépendante et bien renseignée constitue toujours un danger pour une administration, parce que c'est dans les critiques dont elle est constamment l'objet qu'elle puise le mieux la force nécessaire pour se réformer, ou pour s'imposer une discipline capable de la tenir indemme de toute pratique abusive.

Or, dans une colonie naissante, ces facteurs si importants pour la salubrité politique font nécessairement défaut et, dès lors, il est bien imprudent d'énerver le seul contrôle possible : le contrôle parlementaire, en forçant le législateur à réserver ses critiques jusqu'au moment où les faits qu'il veut dénoncer seront à peu près oubliés ou n'intéresseront plus guère l'opinion publique.

Dans aucune législation étrangère on ne trouve des restrictions semblables à celles que le projet du gouvernement cherche à imposer au Parlement belge.

En France, les interpellations adressées au ministre des colonies sont soumises au droit commun des règlements des deux Chambres, et il en est de même en Hollande, bien que le législateur néerlandais ait, en outre, l'occasion d'examiner de très près les actes de l'administration coloniale, lors du vote du budget qui lui est présenté, accompagné d'un rapport fort détaillé.

Enfin, dans les deux Chambres du Parlement anglais, les spécialistes posent fréquemment, soit au ministre des Indes, soit au ministre des colonies, des questions, que ceux-ci ne peuvent laisser sans réponse.

L'opinion publique ne s'émeut nullement de cette activité

parlementaire ; au contraire, elle se plaint de ce que le rapport annuel sur la situation matérielle et morale des Indes soit généralement discuté à la fin de la session, c'est-à-dire à un moment où l'attention publique est lassée et peu vigilante. Aussi, lorsqu'une question importante se présente, l'opposition n'hésite pas à provoquer un débat à d'autres moments, soit en proposant un vote de censure, soit par une motion dite « d'ajournement », soit enfin au moyen d'un amendement présenté pendant la discussion de l'adresse ou de l'article du budget fixant le traitement du ministre des colonies, si l'affaire est du ressort de ce dernier (1).

Telles sont les observations que nous suggèrent les articles du projet de loi organique relatifs à l'attribution du pouvoir législatif, et nous croyons avoir établi que, sous la réserve du pouvoir concurrent du Parlement et de son droit de contrôle général, l'on peut, sans danger, confier au Roi la faculté de légiférer en toutes matières, sauf deux : l'organisation judiciaire, la dette publique et *le régime des concessions* (2).

Il nous reste à examiner, dans le chapitre suivant, *de quelle manière* le Roi serait appelé à exercer ces pouvoirs législatifs.

---

(1) Voir *Institut colonial, op. cit.*, p. 148 ; ILBERT, *Government of India*, p. 168, note A. Le traitement du ministre de l'Inde est imputé sur le budget de l'Inde et échappe donc au vote du Parlement.

(2) Les mots en italiques ont été ajoutés en 1906.

II

Nous avons examiné jusqu'ici la question de savoir quelles devaient être les attributions respectives du Roi et du Parlement en matière législative.

Il nous reste à rechercher maintenant *de quelle manière* le Roi exercera les pouvoirs législatifs qui lui seront attribués par la loi organique.

A cet égard, les dispositions du projet sont extrêmement simples : dans les limites prévues par la loi organique, le Roi possède la plénitude du pouvoir législatif, tant en matière financière que pour la confection des lois proprement dites. Il exerce ce pouvoir par voie de décrets, qui doivent être contresignés par le ministre des colonies ; ils doivent également être publiés pour avoir force obligatoire (art. 2).

Aucune autre formalité n'est requise, mais le Roi a *la faculté* de demander, sur une question déterminée, l'avis du conseil colonial. Celui-ci est présidé par le ministre des colonies et se compose de quatre membres, nommés pour quatre ans par le Roi, qui peut également les révoquer (art. 15).

Cette organisation simpliste réalise, sous une forme dualiste, le type du plus parfait absolutisme : la volonté conjointe du Roi et de son ministre est souveraine ; ils peuvent faire les lois suivant leur bon plaisir et disposer de la fortune publique, sans rencontrer nulle part aucun obstacle, aucun contrepoids, aucun pouvoir modérateur.

Ce régime autocratique a trouvé pourtant de nombreux défenseurs; mais il faut bien reconnaître que l'on ne peut accorder grand poids à ces approbations, parce que celles-ci sont basées, presque exclusivement, sur des considérations tirées de la personnalité du Roi-Souverain actuel.

Certes, s'il s'agissait simplement de fixer les attributions personnelles du roi Léopold II, fondateur de l'Etat du Congo, aucun homme de bonne foi ne songerait à mesurer chichement les pouvoirs de celui qui fut le créateur de l'œuvre africaine et qui a amené celle-ci, par de rapides progrès, au développement admirable dont nous sommes témoins aujourd'hui.

Mais telle n'est pas la question et tous les arguments tirés de la personnalité du Roi-Souverain actuel ont d'autant moins de valeur, qu'il semble fort possible que l'annexion ne soit pas réalisée au cours de ce règne et que, par conséquent, la loi organique soit destinée à n'être mise en vigueur qu'à la mort de Léopold II (1).

Dès lors, en examinant la loi organique, il faut songer bien moins aux pouvoirs du Roi actuel qu'à ceux de ses successeurs et de leurs ministres.

Il importe, en effet, de ne pas se méprendre sur la véritable signification de l'expression « le Roi ».

Dans notre langage juridique, « le Roi » signifie le pouvoir exécutif, et quand la loi attribue un pouvoir « au Roi », elle l'attribue en fait au ministre responsable, qui l'exerce en son nom, conformément aux règles du droit public en vigueur dans les monarchies constitutionnelles.

Ces règles, la loi organique les a faites siennes, puisqu'en son article premier, elle reproduit le texte constitutionnel, qui porte qu'aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre.

Sans doute, dans la pratique des affaires coloniales, le princip e constitutionnel en vertu duquel « le Roi règne mais ne gouverne pas », sera quelque peu atténué dans son application, puisque la responsabilité du ministre des colonies devant les Chambres sera moins directe que celle de ses collègues, grâce à l'autonomie législative et financière de son département; il en résultera que le Souverain pourra plus aisément refuser sa signature au ministre, ou obtenir de celui-ci des initiatives conformes à ses vues personnelles et, cela sera vrai surtout pendant le règne de Léopold II, à raison de l'autorité et de l'expérience exceptionnelles qu'il a acquises comme fondateur de l'œuvre africaine; mais il n'en est pas moins vrai, qu'en dernier ressort la volonté du ministre devra

(1) Si l'annexion du vivant de S. M. Léopold II paraît beaucoup plus probable aujourd'hui, il n'en reste pas moins vrai que la loi organique doit être rédigée surtout en vue de l'avenir. (*Note ajoutée en 1906.*)

prévaloir, puisque la loi organique adopte les principes de l'inviolabilité de la personne royale et de la responsabilité ministérielle devant les Chambres (1).

Et, dès lors, est-il sage de confier à l'être impersonnel qu'est « le ministre des colonies » les pouvoirs énormes que la loi organique attribue au Roi ? Est-il prudent de mettre entre les mains inexpérimentées de quelque député, que la faveur d'une coterie politique aura poussé aux affaires, une puissance presque illimitée en matière législative et financière ?

Nous ne le croyons pas et nous pensons au contraire, qu'à l'exemple des autres pays colonisateurs, il faut avoir soin de créer, à côté du pouvoir suprême, des autorités secondaires, qui puissent tout au moins modérer son action.

C'est bien à tort, en effet, que le gouvernement invoque l'exemple des autres nations colonisatrices à l'appui du système absolutiste qu'il propose.

Aux termes de l'article 61 de la Constitution révisée de 1887, en dehors des matières réglées par la loi, le pouvoir législatif *dans les colonies hollandaises* est partagé entre le Roi et le gouverneur général, agissant par des ordonnances. Ce dernier est responsable devant le Roi et justiciable de la Haute Cour pour les infractions ou les illégalités commises dans l'exercice de ses fonctions (art. 164 de la Constitution et 37 et 38 de la loi organique).

Dans l'exercice de la part d'autorité législative qui lui est dévolue, le gouverneur général doit se conformer à l'avis du Conseil des Indes qui se compose de cinq membres nommés par le Roi et révocables par lui ; en cas de désaccord, le gouverneur est tenu d'en référer au Roi, c'est-à-dire au ministre des colonies (art. 20, 29 et 30 de la loi organique du 2 septembre 1854).

Quant aux pouvoirs législatifs du Roi, ils sont exercés sous la responsabilité d'un ministre et sur l'avis du Conseil d'Etat.

Enfin, en matière financière, le gouverneur, avec le concours de la chambre des comptes, règle le budget colonial, qui doit ensuite être contrôlé par la cour des comptes des Pays-Bas et approuvé par les Etats généraux (2).

---

(1) Voir la réponse du gouvernement à la question posée par la commission spéciale aux annexes du rapport de M. Begerem sur le projet de loi relatif aux avances faites par la Belgique au Congo. (*Doc. parl.*, n° 214, séance du 5 juillet 1901, p. 23.)

(2) Voyez les intéressants articles parus dans la *Belgique coloniale* des 9 et 16 juin 1901.

En France, nous avons vu que la législation coloniale est double.

En ce qui concerne les Antilles et la Réunion, le pouvoir législatif du Président de la République, agissant avec le concours du ministre des colonies seul, est très limité.

Une décision rendue sous forme de décret simple ne peut porter ni sur les principales matières du droit civil, ni sur l'organisation judiciaire, la législation pénale, l'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs. Ces matières ne peuvent être réglées que par des lois, ou par des décrets rendus sur l'avis du Conseil d'Etat, suivant des distinctions établies aux articles 3 et 6 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 (1).

Dans les autres colonies, il est vrai que le pouvoir législatif du chef de l'Etat statuant par voie de simple décret est illimité, mais cette organisation, qui a d'ailleurs été maintes fois critiquée, résulte d'une véritable négligence législative (2).

En effet, l'article 18 du sénatus-consulte précité portait : « Les colonies seront régies par décrets de l'empereur jusqu'à ce qu'il ait été statué à leur égard par un sénatus-consulte. » Mais le sénatus-consulte annoncé n'étant jamais intervenu et le Parlement républicain ne s'étant pas montré plus actif à cet égard que le législateur impérial (3), ces colonies sont restées soumises indéfiniment à un régime autoritaire, qui, dans la pensée du législateur impérial lui-même, ne devait être que provisoire, avec cette circonstance aggravante que ce régime, qui ne s'appliquait en 1854 qu'à quelques établissements sans importance, s'applique aujourd'hui aux nombreuses et importantes possessions acquises au cours de la récente expansion coloniale française (4).

Pourtant, même dans les colonies soumises à ce régime hautement centralisé, de multiples garanties entourent l'administration des finances.

Dans les colonies les plus importantes (5), le rôle prédominant à cet égard appartient aux conseils généraux, dont l'organisation et les attributions sont très semblables à celles des conseils géné-

---

(1) Voyez GIRAULT, *op. cit.*, p. 320 et s.

(2) Voyez *Institut colonial international*, *op. cit.*, les conclusions du rapport de M. Chaillye-Bert, p. 233 ; GIRAULT, *op. cit.*, p. 336 et s.

(3) Les sénatus-consultes n'existant plus dans la Constitution républicaine, ils sont remplacés par des lois.

(4) Voyez GIRAULT, *op. cit.*, p. 324.

(5) Voyez GIRAULT, *op. cit.*, p. 457-463.

raux français et dont les membres sont élus d'après des systèmes qui diffèrent de colonie à colonie, selon leur degré de civilisation et la densité de leur population européenne.

Chacun de ces conseils généraux vote son budget local, qui est définitivement arrêté et rendu exécutoire par le gouverneur, agissant comme représentant de l'autorité métropolitaine. Mais celui-ci ne modifie les prévisions de recettes et de dépenses que dans le cas où l'équilibre budgétaire ne serait pas réellement obtenu et dans celui où des services obligatoires (tels que ceux relatifs aux dettes exigibles, au traitement des fonctionnaires et aux frais de justice et de police) ne seraient pas suffisamment dotés (1).

Sous ces seules réserves, le conseil général est donc maître de son budget des dépenses, mais en ce qui concerne le budget des voies et moyens, le législateur français a véritablement accumulé les précautions, dans le but d'empêcher que dans les nombreuses colonies où la population française ne forme qu'une infime minorité, celle-ci ne puisse rejeter sur les populations indigènes tout le fardeau des charges fiscales.

Aux termes de la loi du 2 août 1900 (art. 33 § 3), les impôts sont votés par les conseils généraux, mais toute décision modifiant une contribution existante ou créant une taxe nouvelle, ne devient exécutoire qu'après avoir été approuvée par un décret rendu sur l'avis du conseil d'Etat (2).

Les mêmes formalités sont nécessaires en matière d'emprunt, et nous savons déjà que la législation douanière est entièrement réglée par le Parlement métropolitain (3).

Ainsi donc, dans la législation française, les finances coloniales. loin d'être gérées par la volonté unique du ministre, sont placées sous la triple garantie de la plus haute juridiction administrative, de corps élus dans les colonies et du Parlement lui-même.

Nous avons vu précédemment que le Parlement impérial n'use de son droit de légiférer pour les *colonies anglaises* qu'avec une réserve extrême.

De même, le ministre des colonies n'use que rarement du droit

---

(1) Voyez le décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies et loi des finances du 12 avril 1900. article 33. — Compte rendu de l'*Institut colonial international*, *op. cit.*, p. 255, 258 et 294 ; et GIRAULT, *op. cit.*, p. 498 et s.

(2) Voyez *Institut colonial, op. cit.*, p. 266

(3) *Ibidem*, p. 309.

que le Roi a conservé dans *certaines* colonies (*mais pas dans toutes*), de légiférer par voie « d'ordonnances rendues en son conseil privé », c'est-à-dire au moyen de simples arrêtés ministériels; en effet, le recours à cette procédure législative est considéré comme un moyen extrême, dont il ne doit être fait usage que dans les cas d'opposition systématique de la part des autorités locales (1).

Par qui le pouvoir législatif y est-il donc exercé d'une manière normale?

Dans presque toutes les colonies de la Couronne (les seules qui puissent nous intéresser ici) (2), le pouvoir législatif est exercé par un conseil législatif, qui vote les lois et le budget, y compris les lois d'impôts et d'emprunts.

Le droit de faire les lois et d'arrêter le budget n'appartient au gouverneur seul qu'à Gibraltar, Sainte-Hélène et Labuan, qui sont de simples stations militaires et navales, et dans certaines colonies africaines, dont le développement est encore tout à fait rudimentaire (3).

Partout ailleurs, le gouverneur est assisté d'un conseil législatif, qui comprend toujours les principaux fonctionnaires de l'administration locale, le plus souvent quelques membres choisis par la Couronne parmi les notables de la colonie (4) et parfois un certain nombre de membres élus par un corps électoral plus ou

---

(1) Voyez la liste de ces colonies. TARRING, *op. cit.*, p. 70 et 74.

A Malte, par exemple, le conseil législatif se compose en majorité de membres élus. Ceux-ci, pour protester contre des ordonnances imposant la langue anglaise comme langue officielle, ont repoussé la plupart des crédits. Le gouverneur a alors fait prendre des ordres en conseil par le ministre des colonies.

(2) Dans le langage juridique officiel, on distingue trois catégories de colonies :

1° *Les colonies autonomes*, qui possèdent un pouvoir exécutif responsable devant les Chambres, suivant les règles du gouvernement de cabinet;

2° *Les colonies ayant des institutions représentatives;*

3° *Les colonies de la Couronne.*

Les colonies ayant des institutions représentatives diffèrent des colonies autonomes en ce qu'elles ne possèdent pas de cabinet responsable; elles diffèrent des colonies de la Couronne en ce que plus de la moitié des membres du conseil législatif sont élus et non nommés par la Couronne. Dans certaines colonies de cette catégorie, il y a deux Chambres, l'une élue, l'autre à la nomination de la Couronne. (TARRING, *op. cit.*, p. 66.)

(3) Voyez TARRING, *op. cit.*, p. 69. Il importe de bien remarquer que le Gouvernement d'une colonie de la Couronne ne présente jamais un caractère autocratique ou absolutiste, même dans les possessions où le pouvoir législatif est exercé par le Gouverneur, sans l'assistance d'un Conseil. En effet, ce fonctionnaire est un subordonné du Ministre des colonies et celui-ci est donc responsable de tous ses actes devant le Parlement impérial où il peut être interpellé, en tout temps, par les représentants de la Nation. (*Note ajoutée en 1906.*)

(4) Ce sont les *unofficial nominated members.*

moins censitaire, ou par les représentants de certains grands intérêts sociaux (par exemple certaines municipalités ou des chambres de commerce).

Le conseil législatif d'une colonie de la Couronne n'a généralement pas de sessions régulières et périodiques, il se réunit simplement quand la nécessité s'en fait sentir (1). Ses membres jouissent souvent du droit d'initiative, sauf en matière financière ; ils n'ont pas le droit d'interpeller le gouverneur et celui-ci n'est reponsable que devant le ministre des colonies, qui le nomme et le révoque, ainsi que les fonctionnaires qui l'assistent (2).

Le conseil est toujours présidé par le gouverneur et c'est en son nom que les fonctionnaires de l'administration coloniale présentent les projets de lois et de budgets ; ceux-ci sont discutés et votés d'après une procédure souvent très complexe et imitée de celle en usage à la Chambre des communes ; elle comprend souvent trois lectures et un examen en comité (3).

Les projets votés par le conseil législatif n'acquièrent force de loi qu'après avoir été sanctionnés, au nom du Roi, par le gouverneur.

Celui-ci peut ou bien sanctionner une loi *de plano*, ou bien y opposer directement son veto, ou bien « réserver la loi pour la considération de Sa Majesté », c'est-à-dire réserver sa décision jusqu'à ce qu'il ait reçu des instructions spéciales du ministre des colonies ; enfin, même quand le gouverneur a accordé la sanction royale, celle-ci peut encore être retirée (*disallowed*) par le ministre des colonies, s'il estime qu'elle a été donnée à tort (4).

Il est aisé de comprendre que la nature de ces conseils diffère profondément de colonie à colonie, selon que l'élément officiel ou l'élément électif domine dans leur composition.

Les conseils composés exclusivement ou principalement de membres fonctionnaires, ne sont guère que des conseils d'administrateurs ; dans ceux où des membres non fonctionnaires forment la majorité, l'indépendance est déjà plus grande ; enfin. la présence d'un élément électif peut donner à ces législatures locales une certaine liberté d'allures à l'égard du pouvoir central.

---

(1) ILBERT. *Legislative methods*, p. 187.
(2) V. TARRING, *op. cit.*, p. 70 et s.
(3) ILBERT. *Legislative methods*, p. 186.
(4) TARRING, *op. cit.*, p. 75.

Aussi ces différents éléments sont-ils soigneusement dosés, suivant le degré de développement d'une colonie, l'esprit qui y règne et son importance politique, de manière à rendre les conflits irréductibles aussi rares que possible (1).

Il en résulte qu'on peut dire d'une manière générale, que dans les colonies de la couronne, l'autorité du gouverneur reste toujours prépondérante dans la confection des lois, à raison de l'influence que lui assure sa haute fonction, de la présence dans le conseil de nombreux membres *ex officio* ou à sa nomination et du pouvoir que lui confèrent le droit de veto ainsi que (dans certaines colonies) la faculté de provoquer des « ordonnances rendues en conseil privé ». Mais il n'en est pas moins vrai qu'une influence très considérable appartient d'autre part aux assemblées délibératives, dans lesquelles les représentants plus ou moins directs des principaux groupes d'intéressés sont appelés à discuter librement les propositions du gouvernement.

A raison de son importance, l'Inde est dotée d'une organisation particulière extrêmement complexe.

Le pouvoir législatif, toujours sous la réserve de l'autorité suprême du Parlement impérial, appartient au Conseil législatif, qui se compose des cinq membres du Conseil exécutif (dont il sera parlé plus loin), de six fonctionnaires nommés par le gouverneur général, de quatre délégués des législatures provinciales de Madras, Bombay, Bengal et Oudh, d'un délégué de la Chambre de commerce de Calcutta et de cinq membres choisis par le gouverneur parmi les notables étrangers à l'administration. En fait, plusieurs de ces notables sont choisis parmi la population indigène (2).

Le mandat de la plupart des membres du Conseil législatif est de deux ans.

L'autorité du Conseil législatif s'étend sur l'Inde entière ; pourtant une partie de ses pouvoirs est déléguée à des législatures provinciales d'une composition analogue à la sienne, et le gouverneur,

(1) Dans les iles Fakland, par exemple, le conseil se compose de quatre fonctionnaires et de deux membres non fonctionnaires à la nomination de la Couronne ; — à Ceylan, de neuf fonctionnaires et de huit membres non fonctionnaires également à la nomination de la Couronne ; — à Hong-Kong, de sept fonctionnaires et de trois membres non fonctionnaires à la nomination de la Couronne, de deux membres élus par la Chambre de commerce et d'un membre délégué par les juges de paix.

(2) Voyez Ilbert, *Government of India*, p. 118.

assisté de son conseil exécutif, peut faire des règlements pour certaines parties arriérées de l'empire.

Enfin, en cas de troubles graves, le gouverneur, de sa seule autorité, peut prendre des ordonnances temporaires qui ne sont valables que pour six mois (1).

Le Conseil, dont les séances sont publiques, vote des lois, en suivant une procédure assez compliquée, dans laquelle l'examen en comité constitue la phase principale ; mais la discussion au sein du Conseil est toujours précédée de la publication du texte du projet dans la presse anglaise et indigène, et les observations que cette publication provoque de la part des intéressés sont toujours soigneusement consultées (2).

Tous les membres du Conseil jouissent du droit d'initiative, mais une proposition touchant à une matière financière, religieuse, militaire ou diplomatique, ne peut être mise à l'ordre du jour sans le consentement du gouverneur (3).

Le Conseil législatif vote aussi les impôts, mais non l'ensemble du budget ; celui-ci est établi par le pouvoir exécutif (suivant des formes que nous examinerons plus loin) et présenté au Conseil, en même temps qu'un rapport explicatif ; les membres ont le droit de poser des questions à l'occasion de la lecture de ce rapport, mais ils ne peuvent provoquer aucun vote à son sujet.

Enfin, les membres du Conseil n'ont pas le droit d'interpeller les représentants du pouvoir exécutif, ni d'émettre des votes appréciant leur gestion ; ils peuvent seulement, avec l'autorisation du gouverneur, poser de simples questions relativement à une affaire déterminée (4).

La sanction royale est accordée, refusée ou réservée par le gouverneur, et confirmée ou retirée par le ministre de l'Inde, suivant des règles identiques à celles applicables aux colonies de la couronne (5).

L'autorité suprême en matière budgétaire appartient au secré-

---

(1) Voyez ILBERT, *op. cit.*, p. 213 et s., n°s 68 et 69.

(2) ILBERT, *Legislative methods*, p. 225 ; STEPHEN, *History of the criminal law*, t. III, p. 346.

Voyez des exemples de la manière de procéder du conseil. — *Livre bleu* (*Indian tarif act*, 1890), 1896, c. 8078.

(3) ILBERT, *Government of India*, p. 211, n° 64.

(4) *Ibidem*, p. 349 et 565.

(5) *Ibidem*, p. 212, n°s 65 et 66.

re d'Etat pour l'Inde. C'est d'après ses instructions que le gou-
rneur général arrête le budget dans ses grandes lignes et alloue
s crédits aux différents services et aux différents gouvernements
ovinciaux qui, à leur tour, répartissent ces allocations entre les
fférents chapitres de leurs budgets respectifs (1).

L'administration financière de l'Inde est donc très décentra-
ée, et, bien qu'en dernier ressort elle soit dirigée par le secré-
ire d'Etat pour l'Inde (c'est-à-dire par un membre du cabinet
glais) elle est soumise à de multiples contrôles.

En effet, en dehors du contrôle général du Parlement impérial
ue nous avons décrit plus haut) et du contrôle, plus restreint,
ais efficace néanmoins, exercé au sein du Conseil législatif, deux
tres organismes sont encore appelés à intervenir : le Conseil de
nde, qui assiste le ministre à Londres et le Conseil exécutif qui
siste le gouverneur général en Asie.

Le Conseil de l'Inde, qui doit se réunir au moins une fois par
maine, se compose de douze membres, non révocables, nommés
ur dix ans par le secrétaire d'Etat, parmi les fonctionnaires ou
commerçants ayant servi ou résidé dix ans aux Indes.

A moins qu'elles aient un caractère urgent ou confidentiel,
ıtes les dépêches échangées entre le ministre et le gouverneur
ivent être communiquées à ce Conseil, qui donne son avis sur
ıtes les décisions à prendre par le ministre.

En matière de dépenses, le ministre est *obligé* de se conformer
x décisions du Conseil de l'Inde, à moins qu'il ne soit couvert
r une décision contraire du cabinet anglais.

Dans la plupart des autres matières, il peut passer outre à
vis de son Conseil, mais les membres opposants ont le droit de
re acter leur opinion et le Parlement impérial a la faculté de
endre connaissance de ces procès-verbaux (2).

Le Conseil exécutif du gouverneur général se compose de cinq
uts fonctionnaires, nommés par la couronne pour cinq ans et
commandant de l'armée d'occupation.

En principe, le gouverneur général est lié par un vote de son
nseil; pourtant, s'il estime que la décision prise par celui-ci
rte atteinte d'une manière essentielle aux intérêts supérieurs de

---

) ILBERT, *op. cit.*, p. 162, nos 22 et 23, et article de sir H.-S. Maine dans *Reign of queen toria*, par Ward, t. I., p. 517.

) Voyez ILBERT, *op. cit.*, p. 149, nos 3 à 11, p. 163, n° 23 et la note.

l'empire, il peut passer outre à ses avis et imposer sa propre volonté, mais, dans ce cas, les membres de la majorité ont le droit de faire parvenir au ministre de l'Inde un memorandum exposant leur manière de voir (1).

Telle est, dans ses grandes lignes, l'organisation savante et compliquée du gouvernement de l'Inde qui, on le voit, est loin de constituer un gouvernement autocratique ou absolutiste, comme on paraît le croire généralement.

Sans doute, en dernière analyse, la volonté du ministre pour l'Inde reste souveraine, puisqu'il ne peut rencontrer d'opposition irréductible ni de la part du gouverneur général, son subordonné, ni de la part d'un des conseils, qui sont composés en majorité de fonctionnaires à sa nomination.

Mais que d'obstacles il lui faudra vaincre, si la mesure qu'il propose est sérieusement critiquée par des hommes compétents! Au sujet d'un simple acte administratif il peut rencontrer l'hostilité du Conseil de l'Inde, du Conseil exécutif et, ce qui est plus grave encore, du Vice-Roi, qui est bien son subordonné, en théorie, mais qui est aussi un homme politique éminent, auquel les usages constitutionnels accordent, à ce titre, une très grande indépendance (2).

De plus, s'il s'agit d'ordonner une dépense, le ministre devra invoquer l'autorité du cabinet entier pour vaincre la résistance du Conseil de l'Inde, tandis qu'en matière d'impôts et en matière législative, il devra affronter un débat public au Conseil législatif où siègent des membres élus.

Enfin, en toute matière et en tout temps, en sa qualité de ministre de la Couronne, il peut être interpellé par un membre du Parlement impérial, qui aura bien soin d'invoquer à l'appui de ses dires les procès-verbaux où les membres opposants des différents conseils auront fait consigner leurs critiques (3).

C'est pourtant sous ce régime que l'administration anglaise a abouti à des résultats qui font l'admiration de tous les spécialistes.

---

(1) ILBERT, *op cit.*, p. 184, n° 44.

(2) *Ibidem*, sect. 36 § 2, p. 178 et note B p. 18.

(3) Ce serait une erreur de croire que les dispositions permettant de s'opposer aux actes du gouvernement de l'Inde restent lettre morte. Voyez, par exemple, au sujet du « Cotton duties Act. 1896 » la correspondance entre le ministre et le gouverneur général, les débats au Conseil législatif et au Conseil de l'Inde. *Livre bleu*, 1896, c. 8078, et le document n° 229, imprimé par ordre de la Chambre des Communes.

De l'ensemble de cet exposé il résulte que, ni en France, ni en Hollande, ni en Angleterre, le chef de l'Etat, représenté par le ministre des colonies, n'est investi *seul* du pouvoir absolu de faire la loi et d'arrêter le budget, sans aucun contrôle; partout le législateur a eu soin de créer à côté du pouvoir central des organismes secondaires, qui, sous des formes multiples, modèrent l'exercice de l'autorité suprême, constituent des freins à son usage abusif et assurent, par l'existence d'un contrôle sévère, l'économie des finances et l'honnêteté de l'administration.

En présence d'autorités aussi considérables, il nous paraît que l'on peut sans danger négliger l'exemple de l'Italie, que les auteurs du projet de loi organique présenté par le gouvernement belge semblent avoir pris pour modèle, mais dont l'œuvre coloniale n'est ni assez ancienne, ni assez prospère pour mériter les honneurs d'une imitation presque servile.

Mais, diront les défenseurs du projet du gouvernement, l'on peut tout au moins invoquer à l'appui d'un système absolutiste une expérienee qui nous est propre : l'Etat indépendant du Congo a été organisé, grâce à l'initiative d'un souverain dont les pouvoirs étaient absolus; c'est sous un régime autocratique que cet Etat a grandi et prospéré au delà de toute attente; il suffit de persévérer dans la voie parcourue jusqu'à présent pour remporter de nouveaux succès.

Certes, on ne saurait contester que, dans son ensemble, l'administration actuelle de l'Etat du Congo a abouti à des *résultats* admirables, mais il est non moins vrai que ses *méthodes* de gouvernement ont maintes fois soulevé de sérieuses critiques.

Un auteur, qui n'est certes pas suspect d'hostilité systématique à l'égard de l'œuvre du Roi, dépeint fort bien en ces termes certains des vices et des dangers du régime congolais (1) :

« La volonté du souverain ne rencontre pas d'obstacle législatif ou administratif; le secrétaire d'Etat est tout puissant, sous le monarque, et le gouverneur général, tout en étant dans la plus absolue dépendance du souverain et du secrétaire d'Etat, exerce ses fonctions en chef absolu de l'administration locale. La volonté de ses subordonnés doit, dans tous les cas, plier devant la sienne.

» Ils ont à obéir ou à se démettre. Bien plus, le gouverneur

---

(1) Cattier, *Droit et administration de l'Etat du Congo* (Bruxelles, Larcier, 1898), p. 217.

général est souvent un officier supérieur, et la plupart de ses agents sont des militaires de grade inférieur, élevés dans l'habitude de l'obéissance passive.

» Ce régime, servi par des hommes de valeur, a permis d'obtenir rapidement des progrès décisifs. Il était admirablement conçu pour pratiquer « la politique des résultats ». Il est pourtant impossible de ne pas en apercevoir les vices et les dangers.

» Il n'est point bon que les fonctionnaires et les agents de l'administration soient astreints à une obéissance passive. Les dirigeants de l'Etat, qui gouvernent de Bruxelles ou de Boma d'immenses et lointains territoires, n'ont pas une connaissance suffisante des obstacles moraux ou matériels qui s'opposent sur place à la réalisation de leurs vues et de leurs projets. C'est sur le résultat à atteindre que se concentre leur attention. Il est inévitable, dans ces conditions, que leurs intentions réelles soient parfois méconnues par des agents inférieurs, pour qui les ordres de leurs chefs sont une loi qui doit être obéie toujours et sans discussion.

» Il en résulte et des maladresses, qui vont à l'encontre des intérêts que l'on voudrait servir, et des lésions occasionnelles des droits des indigènes et des lois de l'humanité.

» Tels sont les désavantages d'un régime de gouvernement qui se défend, d'un autre côté, par de sérieux mérites (1). »

Au surplus, il est évident qu'à mesure qu'une colonie se développe, son organisation doit nécessairement devenir plus complexe et qu'un système rudimentaire, qui convenait à des établissements naissants, ne peut suffire au gouvernement de possessions florissantes, à raison même des exigences croissantes d'une civilisation plus avancée.

Enfin, il est incontestable que l'absolutisme ne peut être un régime fécond sans l'existence chez l'autocrate de qualités exceptionnelles; l'Etat du Congo a eu la rare fortune de les trouver réunies dans la personne de son premier souverain ; qui oserait fonder tout un système de gouvernement sur l'espérance chimérique de retrouver ces mêmes qualités chez tous les ministres auxquels, dans le système proposé, les hasards de la politique confieraient dans l'avenir la direction exclusive des affaires coloniales?

---

(1) Il est incontestable que le Rapport de la Commission d'Enquête a pleinement confirmé ces critiques. (*Note ajoutée en 1906*).

Dès lors, la conclusion qui s'impose apparaît clairement à nos yeux.

Tout en laissant entre les mains du ministre des colonies l'*essence* même du pouvoir législatif, c'est-à-dire le droit de décider en dernier ressort ce qui sera ou ne sera pas écrit dans la loi, de manière à conserver à l'autorité suprême l'initiative et la liberté d'action qui sont si nécessaires au développement d'une jeune colonie, il faut entourer l'*élaboration* des lois de formalités, qui assurent la libre discussion des mesures proposées et qui permettent aux hommes compétents et aux intéressés de formuler leurs critiques et leurs desiderata.

Comment pareils buts pourraient-ils être atteints dans la pratique?

Nous croyons qu'il suffirait de développer un organisme qui se trouve en germe dans la loi organique : le conseil colonial.

Aux termes du projet, le gouvernement colonial aurait la *faculté*, mais non l'*obligation* de consulter ce conseil, qui se composerait de quatre membres nommés, pour quatre ans, par le Roi et révocables par lui.

Il est bien clair qu'un corps consultatif, constitué sur de pareilles bases, n'aurait ni indépendance ni autorité.

Pour créer un corps dont les décisions auraient quelque poids, il faut tout d'abord assurer l'entière indépendance des membres appelés à y siéger, en multipliant leur nombre et en leur conférant un mandat non révocable et de longue durée; il faut ensuite veiller à ce que ce corps soit composé des hommes les mieux qualifiés pour défendre les prérogatives de l'Etat et de la nation belges, les intérêts de la colonie, les desiderata du commerce et les droits des indigènes.

La défense des prérogatives de l'Etat et de la Nation belges incomberait plus spécialement à des délégués, désignés par le gouvernement belge, d'une part, le Sénat et la Chambre, d'autre part.

Les intérêts de la colonie seraient représentés, cela va sans dire, par des délégués de l'administration coloniale elle-même, qui enverrait siéger au conseil quelques-uns de ses fonctionnaires les plus expérimentés.

Les desiderata du commerce ne pourraient être mieux exposés que par des délégués nommés par le Conseil supérieur de l'industrie et du commerce, qui serait tenu de choisir un certain nombre

de ses représentants parmi des personnes ayant dirigé un établissement industriel ou commercial établi dans la colonie.

Enfin, les droits des indigènes trouveraient leurs défenseurs naturels chez les savants et les juristes, représentés par des délégués choisis respectivement par la Cour de cassation et l'Académie royale parmi les magistrats, les voyageurs, les missionnaires et les hommes d'études, que leurs travaux mettraient le mieux à même de remplir cette haute mission.

Nous pensons qu'un conseil de dix à vingt membres nommés sur les bases que nous venons d'indiquer, réaliserait en matière coloniale le problème de la représentation des intérêts, c'est-à-dire, que, tout en assurant à chaque intérêt particulier des défenseurs attitrés, il constituerait un corps capable de discuter et d'apprécier les intérêts les plus élevés et les plus généraux.

Quels pouvoirs faudrait-il lui confier?

Appelé à délibérer sur *tous* les projets de loi et de budget élaborés par le gouvernement colonial, le conseil formulerait son avis sous forme de rapport motivé, qui contiendrait éventuellement les amendements auxquels il se serait rallié; ce rapport serait publié et les membres de la minorité auraient la faculté d'y joindre une note développant leur opinion.

Le ministre aurait le droit de ne pas tenir compte des avis exprimés par le conseil, mais, dans ce cas, il serait tenu d'exposer, dans un rapport au Roi, les raisons qui l'empêchent de suivre les indications de ce corps consultatif.

Enfin, le conseil serait investi d'un droit d'initiative mitigé, en ce qu'il serait autorisé à voter des vœux invitant le gouvernement à légiférer dans un sens déterminé; le droit d'interpellation ne lui appartiendrait pas, mais les membres auraient la faculté de poser au ministre des colonies de simples questions.

Les avantages de ce système sont évidents, ses inconvénients difficiles à discerner.

Dans les cas ordinaires, la tâche du gouvernement serait facilitée par le concours des hommes compétents et autorisés qui siègent au conseil colonial ; mieux éclairé ainsi sur les nécessités de la vie coloniale, il risquerait moins de commettre ces erreurs auxquelles les législateurs coloniaux sont fatalement exposés.

Dans les cas extrêmes où, à raison d'un intérêt supérieur, le gouvernement croirait devoir faire prévaloir sa volonté, son autorité souveraine demeurerait intacte, malgré l'avis contraire

du conseil colonial ; mais l'opinion publique, mise en éveil par les délibérations de celui-ci et pleinement renseignée sur les motifs du gouvernement par le rapport au Roi, serait nécessairement saisie de la question et pourrait, le cas échéant, exercer son légitime contrôle, grâce à la responsabilité du ministre des colonies devant la représentation nationale.

Ayant déterminé ainsi, d'abord les attributions respectives du Roi et du Parlement en matière législative, ensuite les modalités suivant lesquelles ces fonctions doivent être exercées, l'examen de l'organisation du pouvoir législatif se trouve épuisé.

Nous étudierons dans un troisième et dernier chapitre l'organisation des pouvoirs judiciaire et exécutif.

III

Nous avons essayé de démontrer précédemment que les dispositions essentielles de l'organisation judiciaire devaient être soustraites à la compétence législative du Roi et placées sous la garantie de la loi organique et du Parlement belge, en réservant la question de savoir *sous quelle forme* pareil principe pourrait être inscrit dans la loi organique (1).

Pour résoudre ce problème, il est nécessaire de jeter tout d'abord un rapide coup d'œil sur l'organisation judiciaire congolaise, telle qu'elle a été établie par les décrets actuellement en vigueur (2).

Tout litige civil dépassant la valeur de cent francs et dans lequel un non-indigène est en cause est jugé en première instance par un des cinq tribunaux de première instance, dont le siège est établi à Boma, Léopoldville, Coquilhatville, Stanleyville et Nyangara; ces quatre derniers tribunaux ont, au surplus, un caractère d'itinérance.

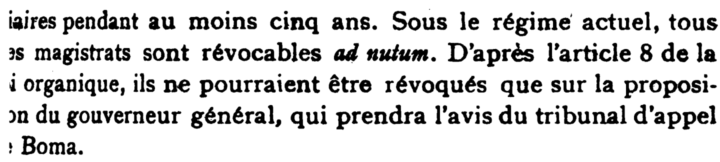
Les tribunaux de première instance se composent d'un juge unique et d'un procureur d'Etat possédant tous les deux la qualité de docteur en droit.

Lorsque la valeur du litige dépasse deux cents francs, appel peut être interjeté devant le tribunal d'appel de Boma, qui se compose d'un président et de deux juges nommés par le Roi, pour cinq ans, parmi les docteurs en droit, âgés d'au moins 30 ans et ayant suivi le barreau, enseigné le droit ou occupé des fonctions judi-

---

(1) Voir plus haut, p. 9 et s.

(2) Nous avons cru devoir mettre notre description du système judiciaire congolais au courant des modifications introduites par le décret du 3 juin 1906.



iaires pendant au moins cinq ans. Sous le régime actuel, tous
ɔs magistrats sont révocables *ad nutum*. D'après l'article 8 de la
i organique, ils ne pourraient être révoqués que sur la proposi-
ɔn du gouverneur général, qui prendra l'avis du tribunal d'appel
: Boma.

Enfin, si la valeur du litige excède 25,000 francs, un second
pel est ouvert devant une section de trois membres du Conseil
périeur de l'Etat siégeant à Bruxelles.

Quant au recours en cassation, il doit être porté devant une
tion de cinq membres de ce même Conseil; dans le cas où le
ırvoi est accueilli, la Cour évoque le fond et statue sans renvoi.

En matière répressive, lorsque la peine dépasse cinq ans de
vitude pénale, les non-indigènes sont justiciables des tribunaux
ɔremière instance.

ans les autres cas, ils peuvent être traduits devant des tribu-
x territoriaux, qui se composent d'un juge unique et d'un
stitut suppléant du procureur d'Etat.

a plupart des substituts suppléants sont docteurs en droit,
: dans presque tous les tribunaux territoriaux, les fonctions de
sont confiées à des fonctionnaires non magistrats et, le plus
ent, aux commissaires de districts.

ıppel est toujours porté devant le tribunal d'appel de Boma.
fin, il existe aussi un degré de juridiction sommaire permet-
le prononcer des peines de simple police.

ns les régions soumises au régime militaire spécial, c'est-
dans les régions où le gouverneur général (et sous le régime
loi organique, le Roi) a proclamé temporairement l'état de
pour assurer la sécurité publique, les non-indigènes sont
s en première instance à la juridiction des tribunaux mili-
mais l'appel au tribunal d'appel de Boma leur reste
rs ouvert.

ɔlus, les infractions punies de mort par la loi ne sont *jamais*
compétence des conseils de guerre quand elles sont
ses par des non-indigènes; elles sont toujours jugées par
unaux de première instance.

nagistrats sont jugés en première instance par le tribunal
et en seconde instance par le Conseil supérieur constitué
d'appel. Toutefois, les membres du tribunal d'appel ne
t être attraits que devant cette dernière juridiction.

., les militaires sont toujours soumis à la juridiction des

conseils de guerre ; l'appel ne leur est ouvert que dans les régions qui ne sont pas soumises au régime militaire spécial ; il doit alors être porté devant le conseil de guerre d'appel, qui se compose du président du tribunal d'appei et de deux officiers. Pourtant, même les militaires non-indigènes accusés d'une infraction pouvant entraîner la peine capitale sont jugés par les tribunaux civils de de première instance.

Il n'y a pas de recours en cassation en matière répressive.

Telle est l'organisation judiciaire en ce qui concerne les Européens; les règles applicables aux indigènes sont, il est vrai, moins complexes et ne comportent pas des garanties aussi nombreuses, mais ce régime, tel quel, constitue déjà pour ces populations un progrès tellement considérable, si on le compare à celui auquel elles étaient soumises antérieurement, que l'on peut estimer qu'il est satisfaisant pour le moment, bien qu'en principe il paraisse inique de baser une différence de traitement juridique sur une différence de race.

Cette réserve faite, il faut reconnaître que, dans son ensemble, l'organisation judiciaire congolaise est excellente et qu'elle pourrait fort bien être maintenue sous le régime de l'annexion, à condition de subir les trois modifications que nous allons indiquer.

Tout d'abord, il nous paraît indispensable d'assurer l'indépendance des magistrats (auxquels le projet de loi organique ne donne que des garanties tout à fait insuffisantes), en leur accordant, si pas l'inamovibilité absolue, tout au moins la sécurité d'un mandat à long terme et non révocable; l'action disciplinaire confiée, selon les cas, au tribunal d'appel ou à une juridiction plus élevée, devant suffire pour réprimer les écarts de conduite ou les négligences, plus à craindre, il faut le reconnaître, dans l'isolement de la vie coloniale que dans la pleine lumière de la vie judiciaire européenne.

Les arguments qui justifient l'inamovibilité des magistrats sont trop connus pour que nous les reproduisions ici ; mais il n'est pas inutile de rappeler qu'ils s'appliquent à un établissement colonial avec plus de force encore qu'à une magistrature européenne.

En Europe, les magistrats exercent leur haute mission sous la surveillance attentive de l'opinion publique, éclairée par un barreau énergique et une presse vigilante ; à défaut de la garantie de l'inamovibilité, les juges trouveraient donc dans l'opinion elle-même les appuis nécessaires pour résister victorieusement aux tentatives de pression du gouvernement.

Il n'en est pas de même dans une colonie, où le magistrat, placé sans soutien entre des justiciables ignorants de leurs droits et un gouvernement maître de sa carrière, devrait puiser dans sa conscience seule la force morale qui fait les juges indépendants, impartiaux et intègres.

En second lieu, il est évident que la juridiction du Conseil supérieur ne peut être maintenue.

Le Conseil supérieur se compose de membres nommés par le Roi-Souverain, sans qu'aucune condition d'âge, de capacité ou de nationalité ne vienne limiter son choix ; actuellement, les hommes qui ont été appelés à y siéger sont pour la plupart des juristes éminents, mais ce n'est là qu'une situation de fait, sans garantie légale; de plus, le Conseil supérieur comprend des membres étrangers; or, du jour où le Congo deviendra une colonie belge, il va sans dire que sa magistrature devra être recrutée exclusivement parmi les nationaux.

Mais l'existence même de ce tribunal congolais sur le territoire métropolitain soulève des objections bien plus graves encore.

En effet, quelle serait la valeur de ses jugements ?

En matière civile, on pourrait soutenir, à la rigueur, qu'aucun texte constitutionnel ne s'oppose *in terminis* à ce que la loi proclame exécutoires de plein droit les jugements rendus par les tribunaux coloniaux sur des litiges nés dans les possessions d'outre-mer et qu'il importe peu que le siège de ces tribunaux soit situé en Afrique ou sur le territoire métropolitain.

De cette manière la question trouverait sa solution par une application extensive de l'article 19 du projet de loi organique, qui dit que les jugements rendus en matière civile et commerciale par les tribunaux coloniaux sont exécutoires de plein droit en Belgique.

Mais, d'autre part, on pourrait soutenir très sérieusement que le principe de la souveraineté s'oppose à l'existence sur le sol national d'un tribunal créé en dehors des cadres du pouvoir judiciaire organisé par la Constitution.

La question est donc tout au moins controversable au point de vue du droit civil; en ce qui concerne le droit pénal elle est au contraire fort simple et la solution se trouve écrite à l'article 9 de la Constitution, qui dit que nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. Les peines prononcées par le Conseil supérieur n'étant établies et appliquées qu'en vertu de

décrets du Roi, elles ne pourraient évidemment être exécutées en Belgique et il en résulte que les inculpés cités devant la juridiction répressive du Conseil supérieur ne pourraient être contraints de comparaître et qu'ils ne pourraient être arrêtés qu'en dehors des limites du territoire métropolitain.

Dès lors, à qui attribuer la juridiction exercée actuellement par le Conseil supérieur?

En matière civile, le second appel, au lieu de lui être soumis, pourrait être porté sans inconvénient devant la cour d'appel de Bruxelles, qui jugerait le litige d'après la loi coloniale.

En matière répressive, la question est plus complexe, puisqu'il importe d'éviter l'application de la loi coloniale sur le territoire métropolitain; aussi proposons-nous la solution suivante : l'appel contre les jugements rendus par le tribunal d'appel de Boma sur des poursuites intentées à des magistrats des tribunaux de première instance, serait supprimé et il n'y aurait pour ces magistrats, de même que pour les fonctionnaires et magistrats belges justiciables de la Cour d'appel, qu'un degré unique de juridiction.

Quant aux poursuites intentées contre les membres du tribunal d'appel eux-mêmes, elles seraient respectivement de la compétence de la Cour d'appel de Bruxelles et de la Cour d'assises du Brabant jugeant d'après les lois belges.

Sans doute, ce n'est là qu'une solution empirique, puisque les membres de la magistrature coloniale seraient justiciables tantôt des lois et tribunaux belges et tantôt des juridictions coloniales, mais étant donné le nombre infime d'affaires auquel cette législation s'appliquerait, mieux vaut recourir à un expédient juridique (emprunté tant bien que mal à la législation consulaire) que de s'engager dans les difficultés constitutionnelles sans nombre qu'entraînerait la création sur le sol belge d'un tribunal répressif colonial (1).

Enfin la juridiction de cassation exercée par le Conseil supérieur en matière civile pourrait être, sans inconvénient, attribuée à la Cour de cassation belge, appliquant la loi coloniale. En cas de cassation, elle renverrait toujours devant la Cour d'appel de

(1) Voir les articles 30, 32 et 33 de la loi du 31 décembre 1851 sur les consuls et la juridiction consulaire. Aux termes de ces dispositions, la Cour d'appel de Bruxelles et la Cour d'assises du Brabant sont compétentes pour connaître des infractions commises par les Belges dans les pays hors de chrétienté.

Bruxelles, pour éviter les retards d'un nouveau procès en Afrique.

Quant à la juridiction de cassation en matière répressive, qui, nous l'avons vu, n'existe pas dans la législation congolaise, nous n'hésitons pas à dire qu'il est urgent de la créer et que le principe de son existence devrait être consacré par la loi organique elle-même, qui pourrait en attribuer l'exercice à la deuxième chambre de la Cour de cassation belge jugeant d'après les lois coloniales.

Sous la réserve du respect des nécessités résultant du régime militaire spécial (état de siège), la création de ce recours, si utile pour la sauvegarde des droits des justiciables, ne peut porter aucune atteinte sérieuse à l'efficacité de la répression.

En effet, toutes les affaires importantes étant jugées en dernier ressort par un des tribunaux d'appel de Boma, les délais qui s'écouleraient avant qu'un dossier puisse être remis au greffe de la cour à Bruxelles ne dépasseraient guère un mois. Or, dans la pratique courante, les pourvois en matière répressive sont rarement examinés aussi rapidement par la Cour suprême.

Pareille solution ne saurait alarmer les scrupules des législateurs les plus soucieux de respecter le principe de la souveraineté et l'esprit de la Constitution, puisque la Cour de cassation ne serait nullement appelée à appliquer sur le sol belge des peines qui ne seraient pas établies par la loi; elle aurait pour mission unique de rechercher si les formes légales ont été observées à l'égard d'un inculpé ne se trouvant même pas sur le territoire métropolitain et de trancher ainsi une pure question de droit, par une sentence destinée à recevoir son exécution sur le territoire colonial.

Inamovibilité des juges — suppression des fonctions judiciaires du Conseil supérieur et attribution de sa juridiction respectivement à la Cour de cassation belge, à la Cour d'appel de Bruxelles et à la Cour d'assises du Brabant — création du recours en cassation en matière répressive, tels sont donc les trois points sur lesquels l'organisation judiciaire actuelle devrait être modifiée et, en ce qui les concerne, des textes formels devraient remplacer les dispositions actuelles des articles 6 et 7 du projet de loi organique (1).

---

(1) Des critiques sérieuses ont été formulées par la Commission d'enquête au sujet de la trop grande subordination des parquets congolais à l'égard de l'autorité administrative.

Des instructions formelles interdisent aux officiers du ministère public de poursuivre une personne de race européenne, sans le consentement du Gouverneur général et celui-ci fait un fréquent usage du droit d'arrêter les poursuites qui lui est conféré par la loi. Le gouvernement

Quant au reste de la législation relative à l'organisation et à la compétence des tribunaux, il pourrait être adopté sans modification; dès lors, pour consacrer cette stabilité du pouvoir judiciaire que nous recherchons, il ne serait pas nécessaire de reproduire dans la loi organique les textes mêmes des décrets; il suffirait de les annexer pour ainsi dire à celle-ci, au moyen d'une formule générale, déclarant que « tous les décrets relatifs à l'organisation judiciaire qui ne sont pas contraires à la loi organique restent en vigueur et ne pourront être modifiés, sans le consentement des deux Chambres ».

Ainsi mise à l'abri de toute modification dictée par de soi-disant nécessités du moment, les règles relatives à l'organisation des divers tribunaux et à leur compétence, feraient en quelque sorte partie de la charte coloniale, de même que, dans la métropole, elles sont soustraites à la volonté changeante du législateur ordinaire par leur inscription dans la Constitution.

Mais il importe pourtant de veiller à ce que la stabilité, qui est ainsi assurée aux institutions judiciaires, ne puisse dégénérer en une immobilité absolue, ce qui arriverait sans doute si les moindres modifications à apporter à leur organisation devaient être adoptées par les deux Chambres belges sous la forme de véritables lois. Aussi pourrait-on avoir recours à une procédure calquée sur certains procédés législatifs, connus dans le droit public anglais sous le nom de « subordinate legislation », et que l'on pourrait adapter de la manière suivante (1).

Tout projet de décret modifiant les dispositions fondamentales de l'organisation judiciaire devrait rester déposé sur le bureau des

---

de l'Etat indépendant a répondu à ces critiques, en soutenant que, sur cette question, la législation congolaise était identique à la législation belge.

Cette affirmation est erronée, car il n'existe dans les lois congolaises aucun texte semblable à celui de l'art. 67 de la Constitution, ni aucune procédure équivalente au droit d'injonction, qui permet à une Cour d'appel belge, toutes chambres réunies, d'ordonner au procureur général d'entamer des poursuites (Loi du 20 avril 1810).

Au surplus, l'usage du droit de veto ministériel présente en Belgigue des dangers bien moins considérables qu'au Congo, grâce au contrôle de l'opinion, à celui de la presse et aux résistances légitimes que l'arbitraire ministériel pourrait rencontrer de la part des procureurs généraux.

Dans la législation congolaise il importerait donc d'entourer l'usage du droit de veto de quelques garanties nouvelles et l'on ne saurait en imaginer de plus efficace que l'obligation pour le pouvoir exécutif de présenter chaque année aux Chambres un rapport sur les poursuites qui auraient été arrêtées sur l'ordre du ministre des colonies. (*Note ajoutée en 1906.*)

(1) Voyez ILBERT, *Legislative Methods*, p. 41 et suiv. et 312 et suiv.

deux Chambres pendant au moins trente jours et être publié par la voie du *Moniteur*. Si au cours de ce délai une des deux Chambres émettait un vote hostile au projet de décret, celui-ci serait comme non avenu, sauf la faculté pour le gouvernement colonial de le représenter, après l'avoir amendé en vue de faire droit aux critiques formulées. Au contraire, le silence de la législature équivaudrait à une approbation tacite des dispositions proposées, qui entreraient alors en vigueur *de plano* à l'expiration du délai prescrit.

De cette manière les Chambres ne seraient pas obligées de discuter et de voter article par article chaque projet de décret ; ceux qui ne soulèveraient aucune objection ne seraient même pas portés à l'ordre du jour des Chambres, ceux qui rencontreraient quelque opposition ne feraient l'objet que d'un seul débat, suivi d'un vote unique sur l'ensemble, rejetant ou acceptant tout le projet en bloc. On éviterait ainsi non seulement les longueurs de la procédure parlementaire ordinaire, mais encore les dangers résultant d'un usage imprudent du droit d'amendement, dangers qui sont tant à redouter dans une matière aussi délicate que la législation coloniale,

Il est encore deux points qui se rattachent indirectement à l'organisation du pouvoir judiciaire et sur lesquels la loi organique pourrait être utilement complétée.

Actuellement les délinquants belges qui se réfugient au Congo, après une infraction commise en Belgique, sont extradés et livrés à la justice belge, en vertu des traités existant entre la Belgique et l'Etat indépendant.

Par le fait de l'annexion, ces traités deviendraient naturellement caducs, la Belgique et le Congo ne formant plus qu'une seule personne du droit des gens; dès lors pour conserver aux Belges trouvés au Congo, mais inculpés d'une infraction commise en Belgique, le bénéfice de la juridiction belge, la loi organique devrait stipuler que le Belge accusé d'avoir commis un crime ou un délit sur le territoire métropolitain et qui sera réfugié dans la colonie sera livré à la justice belge, pour être jugé par celle-ci conformément aux lois belges.

Cette disposition serait d'autant plus nécessaire, que l'article 85 du code pénal congolais porte que le sujet congolais qui s'est rendu coupable à l'étranger d'une infraction punie par la loi de l'Etat peut être poursuivi au Congo du chef de cette infraction, s'il est trouvé sur le territoire ; elle viendrait se placer tout naturelle-

ment à la suite de l'article 20 du projet actuel qui prévoit le cas contraire (1).

En droit civil, l'annexion aurait des conséquences analogues; d'après la législation congolaise en vigueur, l'état et la capacité de l'étranger ainsi que ses rapports de famille sont régis par la loi nationale; actuellement donc, les Belges qui résident au Congo étant des étrangers aux yeux de la loi congolaise, sont régis par la loi belge quant à leur statut personnel. A la suite de l'annexion, la qualité d'étranger pourrait leur être contestée; il importe donc que la loi organique, par une disposition formelle (qui se rattacherait aisément à l'article 19 du projet actuel) leur assure dans l'avenir un traitement aussi favorable que celui dont ils jouissent aujourd'hui (2).

***

Nous avons vu que la loi organique attribue au Roi la plénitude du pouvoir exécutif.

Pareille disposition se justifie d'elle-même et il en est également ainsi, à notre sens, de la faculté qui permet au Roi de déléguer tout ou partie du pouvoir exécutif au gouverneur général.

Celui-ci agira naturellement sous la responsabilité de son supérieur hiérarchique, le ministre des colonies, qui se trouve trop loin du théâtre des événements pour assumer personnellement la charge de veiller à tous les détails de l'administration.

Mais la loi organique va plus loin et elle autorise le gouverneur général à suspendre l'exécution des décrets, lorsque l'intérêt ou la sûreté de la colonie l'exige et à porter lui-même des dispositions ayant force de loi. « Toutefois, ajoute l'article 10, les ordonnances ayant cet objet cessent d'être obligatoires après un délai d'un an, si elles ne sont, avant l'expiration de ce terme, approuvées par décret. »

Que faut-il penser de cette disposition, qui a été violemment critiquée, bien qu'elle existe dans la plupart des législations coloniales (3)?

---

(1) Voir sur cette question le *Fugitive offenders Act* 1884 (44 et 45, Vict. c. 69), qui organise un système très complet d'extradition intercoloniale au sein de l'Empire anglais.

(2) Les derniers débats parlementaires ont également établi qu'il importe de régler avec soin quels droits pourront être exercés en Belgique par les personnes civiles congolaises. (*Note ajoutée en 1906.*)

(3) Voir notamment dans la législation de l'Inde, 24 et 25, Vict. c. 67 s. 23; ILBERT, *Government of India*, p. 215, n° 69.

Nous estimons, quant à nous, qu'elle est pleinement justifiée par les nécessités inhérentes à tout établissement, qui ne présente pas les caractères d'une colonie de peuplement et qui est par conséquent fondé sur le principe de la *domination*. Comme le dit l'exposé des motifs, « l'intérêt et la sûreté de la colonie réclament parfois des décisions énergiques et promptes, dépassant la portée des actes ordinaires d'administration, sans que le gouverneur ait le temps d'en référer à Bruxelles, d'y faire connaître la situation dans tous ses détails et de provoquer les mesures nécessaires de la part du pouvoir suprême. »

Priver le gouverneur de la possibilité de faire face de sa seule autorité à des situations de ce genre, serait risquer de mettre en péril l'existence même de la colonie.

Pourtant ce pouvoir ne peut être illimité et comporte une restriction évidente : il ne peut s'étendre aux dispositions de la loi organique.

La loi organique constitue le fondement juridique de toute l'organisation coloniale belge ; c'est d'elle que découlent tous les pouvoirs exercés dans les possessions d'outre-mer, et il va sans dire qu'il ne peut dépendre de la seule volonté du gouverneur général de modifier, ne fût-ce que temporairement, le titre même dont il tient son autorité. Au surplus, la loi organique est une loi belge, émanant du pouvoir législatif belge et, comme telle l'article 67 de la Constitution lui est applicable : le Roi, et à plus forte raison son délégué le gouverneur général, ne peut donc ni la suspendre, ni dispenser de son exécution.

A part cette restriction nécessaire, l'autorité du gouverneur en matière législative n'aurait d'autre limite que le terme d'un an imposé à la validité de ses ordonnances ; mais il résulte cependant de ce que nous avons dit précédemment au sujet des pouvoirs législatifs du Roi, qu'un décret de celui-ci accordant force obligatoire définitive à une ordonnance provisoire du gouverneur, devrait être soumis aux mêmes formalités que les décrets ordinaires, c'est-à-dire qu'il ne pourrait être rendu que sur l'avis du conseil colonial.

De même, une ordonnance modifiant provisoirement une des dispositions organiques du pouvoir judiciaire qui, dans notre système, ne peuvent être amendées sans l'assentiment du Parlement, ne pourrait naturellement être transformée en un décret définitif, qu'après avoir reçu tout au moins l'approbation tacite

des deux Chambres, suivant la procédure que nous avons décrite plus haut (1).

Une dernière question, qui se rattache à l'organisation intérieure du pouvoir exécutif, est réglée par l'article 21 du projet de loi organique, qui permet « aux fonctionnaires et aux militaires belges, autorisés à accepter des emplois dans la colonie, de conserver leur ancienneté et leurs droits à l'avancement dans l'administration ou l'arme qu'ils ont provisoirement quittée ».

Cette disposition a pour but de faciliter le recrutement du personnel de l'administration coloniale, en régularisant la situation des fonctionnaires civils et militaires belges qui, par une pratique constante, sont fictivement détachés à quelque service accessoire, alors qu'en réalité ils font partie des cadres de l'armée ou de l'administration africaine.

Elle se justifie donc pleinement, mais demande à être complétée par un corollaire stipulant que ces fonctionnaires ne pourront continuer à toucher le traitement qui leur est alloué sur le budget belge pendant la durée de leur service en Afrique.

Cette conséquence, dont l'équité est indiscutable, découle naturellement du principe de l'autonomie financière de la colonie.

L'organisation du pouvoir exécutif, en ce qui concerne les relations extérieures, fait l'objet du chapitre IV du projet de loi organique et comprend deux dispositions essentielles.

De la combinaison de l'article 17, § 1er et de l'article 18, il résulte que le Roi fait les traités concernant les possessions coloniales, sous la responsabilité du ministre des affaires étrangères de Belgique.

Cette solution s'imposait, mais les auteurs du projet la formulent en un langage peu juridique en disant, à l'article 18, que « le ministre des affaires étrangères du royaume possède dans ses attributions *les relations des possessions coloniales avec les puissances étrangères* (2). »

Du moment où le Congo sera devenu une colonie belge, le royaume et sa dépendance ne formeront plus qu'une personne

---

(1) Voir plus haut, p. 48.

(2) La même terminologie inexacte se retrouve dans l'exposé des motifs où il est dit que *les rapports des colonies avec les puissances étrangères* sont trop étroitement liés à ceux que la Belgique entretient avec les mêmes puissances pour qu'il soit possible de les en séparer sur le terrain de la compétence et de la responsabilité ministérielles.

unique du droit des gens et tous les traités indistinctement, peu importe qu'ils concernent la métropole ou ses dépendances, devront être conclus au nom de la Belgique, représentée par le Roi des Belges.

Il ne saurait donc y avoir « de relations des possessions coloniales avec les puissances étrangères » ; il y aura simplement des relations entre les autres Etats *et la Belgique au sujet* de ses possessions coloniales et les négociations devant nécessairement avoir lieu par l'intermédiaire des agents diplomatiques belges, il était naturel d'en accorder la direction au chef hiérarchique de ces derniers, c'est-à-dire au ministre des affaires étrangères belge.

Ces traités une fois conclus par le pouvoir exécutif, quels seront les droits des Chambres?

A lire l'exposé des motifs, il semblerait que la ratification des traités n'intéressant que la colonie dût être soumise à toutes les conditions prescrites par l'article 68 de la Constitution relativement aux traités belges (1).

De même dans une des réponses adressées par le gouvernement à la section centrale, il était dit que « les conventions internationales conclues relativement au Congo (et ici nous trouvons la terminologie correcte) seront communiquées aux Chambres dans les mêmes conditions que celles conclues relativement à la Belgique (2). »

Pourtant si l'on compare l'article 68 de la Constitution à l'article 17 de la loi organique, on constate entre ces deux textes deux différences essentielles : d'une part, il n'est pas fait mention dans la loi organique de l'obligation de faire ratifier par les Chambres les *adjonctions* de territoire; d'autre part, le paragraphe de la Constitution défendant d'inscrire dans un traité des articles secrets destructifs des articles patents est entièrement omis.

Ni l'une ni l'autre de ces modifications ne nous paraissent justifiables.

Autoriser l'insertion dans un traité de dispositions secrètes destructives des dispositions publiées, c'est permettre l'emploi

---

(1) « La principale des attributions du Roi, en matière d'affaires étrangères, dit l'exposé des motifs, consiste dans la conclusion des traités internationaux.

L'article 17 confère au Roi cette même prérogative en ce qui concerne les traités que les interêts coloniaux rendront nécessaires, *avec les réserves établies par l'article 68 de la Constitution.* »

(2) Voir aux annexes du rapport, déjà cité, du 5 juillet 1901, p. 24.

d'un procédé immoral, destiné à tromper les représentants de la nation.

Soustraire les traités portant adjonction de territoire à la ratification des Chambres, c'est permettre au pouvoir éxécutif d'engager, de sa seule autorité, la responsabilité morale et financière de la Belgique au delà des limites fixées par l'acte d'annexion et la loi organique.

En effet, si une convention attribuant une adjonction de territoire aux possessions coloniales belges lésait les droits d'autres Etats, c'est à la Belgique que seraient adressées les réclamations diplomatiques, c'est contre elle que seraient dirigées les représailles, c'est à elle, enfin, que serait envoyé un ultimatum, puisque (on ne saurait le répéter trop souvent), aux yeux du droit des gens, la Belgique et le Congo seraient confondus en une personnalité juridique unique.

Enfin, sans supposer des difficultés aussi graves, il serait imprudent d'autoriser le pouvoir exécutif à étendre indéfiniment le domaine colonial de la Belgique, au risque d'imposer à celle-ci des charges financières, qui finiraient peut-être par devenir trop lourdes.

Dans le chapitre de la loi organique consacré aux relations extérieures, il n'est pas fait mention de la situation internationale des possessions d'outre-mer. Cette question mérite pourtant un examen attentif.

En effet, quelle sera, au point de vue de la neutralité, la situation des territoires annexés?

L'Acte général de la Conférence de Berlin, en son article 10, donne à toutes les puissances ayant des territoires situés dans la zone de l'Afrique géographiquement délimitée sous le nom de « Bassin conventionnel du Congo », le droit de placer ces possessions sous le régime de la neutralité permanente, au moyen d'une simple déclaration.

L'Etat indépendant du Congo étant situé entièrement dans les limites de cette zone, a usé de cette faculté et s'est *volontairement* déclaré perpétuellement neutre par les déclarations du 1er août 1885 et 18 décembre 1894.

Il en résulte que les puissances signataires de l'Acte général de Berlin ont d'abord le devoir de respecter elles-mêmes cette neutralité et que, de plus, celle-ci est placée sous leur garantie facultative, c'est-à-dire que les tierces puissances signataires de l'Acte

ont le *droit*, mais non le *devoir* d'intervenir pour assurer le respect de cette neutralité si elle était violée.

D'autre part, en vertu des traités du 19 avril 1839, la neutralité permanente a été *imposée* à la Belgique par les grandes puissances et placée sous leur garantie obligatoire et conjointe, de sorte que chacune d'elles a l'*obligation* de la respecter elle-même et d'intervenir si elle était menacée.

Que résultera-t-il de la fusion de ces deux Etats, qui jouissent tous les deux de la neutralité, mais dans des conditions différentes?

Tous les deux ont les mêmes droits et les mêmes devoirs généraux, car, quelles que soient l'origine de la neutralité permanente et les garanties dont elle est entourée, ce régime produit toujours des effets identiques; à ce point de vue donc la confusion s'opérera sans difficulté (1).

Mais, d'autre part, il est bien certain que les conséquences spéciales dérivant de l'origine de la neutralité belge, de son caractère obligatoire et de sa garantie ne s'appliqueraient pas de plein droit aux possessions coloniales que la Belgique pourrait acquérir. Créées dans un intérêt européen, les modalités particulières de la neutralité belge ne pourraient être étendues aux territoires africains que par un acte formel de volonté émanant des puissances garantes.

La neutralité permanente de l'Etat indépendant du Congo, née de ses propres déclarations faites en vertu de l'Acte de Berlin, restera donc purement volontaire, tant en ce qui concerne son origine que relativement à la garantie, et il est même permis de se demander si elle subsistera *de plano* au lendemain de l'extinction totale de la souveraineté de cet Etat par suite de son absorption par la Belgique.

La question est tout au moins douteuse; il est vrai que les règles de la succession des Etats s'interprêtent par analogie avec la succession universelle des individus, de sorte que les droits et les obligations de l'Etat éteints se transmettent en principe à son successeur; mais cette analogie ne doit pas être exagérée et cette règle générale est sujette à de nombreuses exceptions, dont la science n'a pas encore déterminé la portée précise (2).

---

(1) Voir Rivier, *Principe du droit des gens*, t. I, p. 109.

(2) Voir Rivier, *ibid.*, t. I, p. 72 et suiv. t. II, p. 126 et suiv. et 172 et suiv.; Nys, *Notes sur la neutralité*. p. 145; Bluntschli, *Droit international codifié*, 4e édit., nos 50 et 456.

Dans ces conditions, puisqu'il est évidemment de l'intérêt de la Belgique neutre d'assurer autant que possible la neutralité de ses dépendances, il serait prudent de renouveler en tant que de besoin la déclaration de neutralité autorisée par l'article 10 de l'Acte général, aussitôt que les territoires congolais seront devenus des possessions belges, et cette déclaration pourrait fort bien trouver place dans le texte même de la loi organique, ce qui présenterait l'avantage de la mettre définitivement à l'abri de toute révocation ultérieure émanant du pouvoir exécutif (1).

La question de la neutralité des possessions que la Belgique est appelée à annexer, ne présente donc aucune difficulté relativement aux domaines qui appartiennent en pleine souveraineté à l'Etat du Congo; mais il n'en est pas de même à l'égard des territoires qui ont été pris à bail par le Roi-Souverain (2).

On connaît l'histoire de ces territoires (3).

Le 9 mai 1906, les gouvernements anglais et congolais signèrent à Londres un arrangement mettant fin aux longues et ardues difficultés, qui avaient existé entre les deux Etats en ce qui concerne des territoires de la région du Haut-Nil, sur lesquels le

---

(1) On admet aujourd'hui que l'État neutre peut renoncer à sa neutralité permanente. Voyez NYS, *op. cit.*, p. 134. — RIVIER, *op. cit.*, t. II, p. 133.

(2) Le testament du Roi porte qu'il lègue à la Belgique « ses droits souverains sur l'Etat indépendant du Congo ainsi que tous les *biens et avantages attachés à cette souveraineté* ».

La convention belgo-congolaise du 3 juillet 1890 portait que « l'Etat belge pourra s'annexer l'Etat indépendant du Congo avec tous les *biens, droits et avantages attachés à la souveraineté de cet Etat* ».

Enfin, le traité de cession du 9 janvier 1895 portait que « S. M. le Roi-Souverain déclare céder à la Belgique la souveraineté des territoires composant l'Etat indépendant du Congo avec *tous les droits et obligations qui y sont attachés* ».

De ces textes il semble résulter clairement que la cession comprend les droits de bail consentis au souverain actuel et cette interprétation, qui est d'ailleurs conforme au principe *accessio cedit principali*, est encore confirmée par l'avant-dernier paragraphe de l'article 2 de l'arrangement anglo-congolais du 12 mai 1894, qui prévoit *in terminis* le cas où les territoires pris à bail passeraient à la Belgique.

Au surplus, on conçoit difficilement que la souveraineté africaine du Roi puisse subsister en dehors de sa qualité de Roi des Belges, alors qu'elle ne porterait plus que sur des territoires pris à bail.

Pourtant, il n'est pas sans intérêt de remarquer que ni dans l'exposé des motifs, ni dans les annexes du projet de loi ratifiant le traité de cession, qui est daté du 11 février 1895, il n'est fait allusion aux territoires pris à bail en vertu des traités du 12 mai 1894, modifiés par les arrangements du 22 juin et du 10 août 1894.

(3) Nous avons mis cette partie de notre étude en harmonie avec les arrangements consacrés par les derniers traités internationaux.

Roi-Souverain avait acquis un droit de bail par le traité anglo-congolais du 12 mai 1894 (1).

La convention de Londres du 9 mai 1906 n'a pas été publiée, mais d'un communiqué officieux il résulte que cet arrangement stipule en substance l'annulation du bail accordé au Congo sur le Haut-Nil, en 1894, et qu'il ne laisse au Roi-Souverain qu'un droit d'occupation viager sur la seule enclave de Lado (2).

A l'exception de la bande de terrain comprise entre le parallèle 5° et le parallèle 5° 30' de latitude Nord, tout le territoire pris à bail est situé dans le bassin conventionnel du Congo, tel qu'il est délimité par l'Acte général de la Conférence de Berlin; il suffirait donc d'une simple déclaration pour étendre à cette partie de l'Afrique les bienfaits de la neutralité permanente.

Néanmoins, le gouvernement congolais s'est abstenu jusqu'à ce jour d'appliquer ce régime aux possessions qu'il détient à titre de locataire, tandis qu'il a réclamé le bénéfice de cette disposition pour tous les territoires appartenant à l'Etat en pleine souveraineté (3).

Cette différence de traitement pourrait-elle être supprimée au moment de l'annexion et serait-il possible d'étendre la neutralité aux territoires pris à bail?

La notion de la location de la souveraineté est trop neuve en droit international pour qu'il puisse exister à ce sujet des règles bien précises, mais, en procédant par analogie, il nous semble

---

(1) Par le traité du 12 mai 1894, la Grande-Bretagne, en échange d'autres avantages, avait donné à bail à l'Etat du Congo d'importants territoires situés au nord-est des frontières de cet Etat.

A raison des protestations de la France et de l'Allemagne, cet arrangement fut profondément modifié par la déclaration anglo-congolaise du 22 juin 1894, l'arrangement franco-congolais du 14 août 1894 et l'accord anglo-français du 21 mars 1899. Ces actes diplomatiques eurent pour effet de réduire considérablement l'étendue des territoires restant sous la domination congolaise.

Au surplus, la plus grande partie de ces territoires n'était louée au Roi-Souverain que pour la durée de son règne, mais il était stipulé qu'en ce qui concerne une bande de 25 kilomètres de largeur s'étendant depuis la frontière de l'Etat jusqu'au lac Albert, le bail resterait en vigueur « aussi longtemps que les territoires du Congo resteront comme Etat indépendant ou comme colonie belge, sous la souveraineté de Léopold II et de ses successeurs ».

(2) Au surplus, cet arrangement assure à l'Etat du Congo le libre transit des personnes et des marchandises par les territoires du Soudan égyptien, la libre navigation sur le Haut-Nil pour les bateaux congolais et belges et la construction d'un chemin de fer de Lado à la frontière congolaise avec garantie d'intérêt du trésor égyptien.

(3) Déclaration de neutralité du 1er août 1885 et du 18 décembre 1894.

que l'on doit admettre que le bail confère au locataire l'exercice de tous les droits de souveraineté, avec cette seule restriction qu'il ne peut consentir aucune limitation définitive à ces droits, de manière à ne pas porter atteinte aux droits du propriétaire.

Si cette définition était admise, rien n'empêcherait le gouvernement belge de déclarer que les territoires pris à bail resteront placés sous le régime de la neutralité prévu par l'article 10 de l'Acte général, aussi longtemps que la souveraineté y sera exercée au nom du Roi des Belges (1).

Pareille déclaration, nous le croyons du moins, sortirait ses effets de plein droit, en tant qu'elle s'appliquerait aux territoires situés dans les limites du bassin conventionnel du Congo, mais elle serait évidemment inopérante à l'égard des territoires situés en dehors de ces limites (2). Ceux-ci étant soumis au droit commun, ne peuvent acquérir la neutralité permanente par l'effet d'une déclaration unilatérale (3) et il incomberait donc au gouvernement de chercher à obtenir des autres puissances, que celles-ci reconnussent l'extension de la neutralité permanente aux territoires non conventionnels pendant la durée de leur location.

* * *

Nous avons soumis à une critique, que nous croyons impartiale, les principales dispositions du projet de loi organique déposé par le gouvernement et, à notre avis, de l'ensemble de cet examen, il résulte que ce projet répond, dans ses grandes lignes, aux nécessités de la situation qui naîtra au lendemain de l'annexion.

Pour le rendre tout à fait acceptable, il suffirait de soustraire l'organisation judiciaire, la faculté d'emprunter *et le droit d'accorder des concessions* à l'autorité législative du Roi — de supprimer les entraves empêchant les membres de la législature d'interpeller

---

(1) Le rapport présenté à la Conférence de Berlin sur les articles 10, 11 et 12 de l'Acte général porte : « Aucune limite n'est imposée à la déclaration de neutralité qui peut être temporaire ou perpétuelle ». (Voir *Doc. parl.*, Chambre, session 1894-1895, p. 92).

(2) Sur ce point, le rapport présenté à la Conférence de Berlin sur les articles 10, 11 et 12 est formel, « la déclaration, y est-il dit, ne saurait s'étendre en aucun cas au delà des limites du bassin conventionnel ». (Voir *Doc. parl.*, Chambre, session 1894-1895, p. 92).

(3) Nys, *op cit.*, p. 132 ; Rivier, *op. cit.*, t. Ier, p. 108.

librement le ministre des colonies — d'accorder au Conseil colonial un rôle et une autorité plus considérables — de garantir aux membres de la magistrature assise *et debout* une indépendance plus complète — et d'éclaircir, par des déclarations formelles, la situation juridique des possessions congolaises au point de vue international (1).

Peut-être s'étonnera-t-on de ce que notre étude ait été aussi détaillée, alors qu'elle porte seulement sur un aspect du problème colonial, qu'une certaine école affecte de considérer comme tout à fait accessoire.

Parfois on soutient, en effet, que l'avenir d'une colonie dépend presque uniquement de l'esprit d'entreprise de ceux qui dirigent son développement économique, quelles que soient d'ailleurs la forme et l'organisation des institutions politiques qui la régissent.

Cette conception étroite de l'importance du droit public colonial s'expliquait, peut-être, à l'époque où les possessions d'outre-mer étaient envisagées exclusivement au point de vue des avantages matériels qu'elles procuraient à la métropole; elle ne se justifie plus aujourd'hui que les progrès de la conscience publique ont imposé aux nations colonisatrices le souci de devoirs plus élevés.

Sans contester l'importance des facteurs commerciaux, on reconnaît maintenant que l'œuvre colonisatrice d'une nation ne doit pas consister seulement dans l'exploitation plus ou moins rapace de peuplades inférieures et que l'esprit de conquête ou le prosélytisme religieux ne suffisent plus, à eux seuls, pour excuser les actes illégitimes ou immoraux que l'on retrouve presque toujours à la fondation d'un établissement colonial.

La mission des peuples européens, dont l'incessante expansion pousse le monde moderne vers une certaine uniformité, semblable à celle qui prédomina dans le monde antique à l'apogée de l'empire romain, apparaît aujourd'hui comme devant revêtir un caractère moins égoïste : elle n'a plus pour but exclusif la création ou la découverte de nouveaux débouchés commerciaux, elle comprend aussi le devoir de préparer l'évolution des sociétés arriérées dans la voie de la civilisation.

Nulle tâche n'est plus noble ni plus difficile et, dès lors, on admettra, peut-être, que l'on ne saurait étudier avec trop de soin

---

(1) Les mots imprimés en italiques ont été ajoutés en 1906.

les institutions politiques et judiciaires qui, dans une colonie naissante, constituent, quoi qu'on dise, un des instruments principaux de tout progrès social.

ANNEXE

Projet de Loi coloniale organique.

Chapitre premier. — *De l'exercice des pouvoirs.*

Article premier. — Les pouvoirs législatif et exécutif dans les possessions coloniales de la Belgique appartiennent au Roi.

Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre.

Art. 2. — Le pouvoir législatif est exercé par voie de décrets.

Aucun décret n'est obligatoire qu'après avoir été publié.

Art. 3, — Aucune taxe douanière, aucun impôt ne peuvent être établis ni aucune exemption d'impôt accordée que par décret.

Art. 4. — Les monnaies d'or et d'argent ayant cours en Belgique ont cours dans la colonie aux mêmes conditions qu'en Belgique.

Le bénéfice qui pourra résulter de la frappe des monnaies belges nécessaires à la colonie sera attribué au budget colonial.

Il est loisible au Roi de frapper des monnaies de billon spéciales pour la colonie; ces monnaies n'ont pas cours en Belgique.

Art. 5. — Le budget des recettes et des dépenses des possessions coloniales est arrêté chaque année par le Roi.

Art. 6. — Le Roi organise par décret la justice civile et la justice militaire répressive.

Art. 7. — Les fonctionnaires de l'ordre judicaire sont nommés et révoqués par le Roi.

La révocation des juges civils ne peut avoir lieu que sur la proposition du gouverneur général qui prendra l'avis du président du tribunal d'appel de la colonie.

Art. 8. — Le Roi peut, pour des raisons de sûreté publique, suspendre dans un territoire déterminé l'action des cours et tribunaux civils et confier l'exercice de la justice répressive aux juridictions militaires.

Art. 9. — La justice est rendue et exécutée au nom du Roi.

Tout jugement est motivé.

Le Roi a le droit de remettre, de réduire et de commuer les peines.

Art. 10. — Le Roi peut déléguer le pouvoir exécutif au gouverneur général de la colonie.

Il peut l'autoriser, lorsque l'intérêt ou la sûreté de la colonie l'exige, à suspendre momentanément l'exécution des décrets et à porter lui-même des dispositions ayant force de loi.

Mais les ordonnances ayant cet objet cessent d'être exécutoires après un délai d'un an si elles ne sont, avant l'expiration de ce terme, approuvées par décret.

Chapitre II. — *Du rapport annuel aux Chambres.*

Art. 11. — Chaque année, il est présenté aux Chambres, au nom du Roi, un rapport sur l'administration des possessions coloniales.

Ce rapport contient tous les renseignements propres à éclairer la représentation nationale sur la situation politique, économique, financière et morale de ces possessions.

Art. 12. — Le budget des possessions coloniales, pour l'année courante, ainsi que le compte définitif des recettes et des dépenses du dernier exercice clôturé, sont communiqués en annexe du rapport annuel.

Art. 13. — Lors du dépôt de ce rapport, les Chambres examinent les actes de l'administration coloniale.

En tout autre temps, les questions et les interpellations relatives aux possessions coloniales ne seront portées à l'ordre du jour des Chambres que si le ministre des colonies y donne son adhésion.

Chapitre III. — *Du ministre des colonies et du Conseil colonial.*

Art. 14. — Il est créé, sur le budget colonial, un ministère des colonies.

Le ministre des colonies est nommé et révoqué par le Roi. Il fait partie du conseil des ministres.

Les articles 86 à 91 de la Constitution belge lui sont applicables.

Art. 15. — Le conseil colonial se compose de quatre membres nommés pour quatre ans par le Roi. Un membre sort chaque année.

Les membres du conseil peuvent être révoqués par le Roi.

Deux des membres du conseil doivent avoir exercé des fonctions de l'ordre administratif, judiciaire ou militaire, dans les possessions coloniales, ou y avoir participé à la direction d'un établissement industriel ou commercial.

Art. 16. — Le conseil colonial délibère sur toutes les questions que lui soumet le Roi.

Les avis du conseil sont donnés à la majorité absolue des voix.

Le ministre des colonies préside les séances et y a voix délibérative.

Chapitre IV. — *Des relations extérieures.*

Art. 17. — Le Roi fait les traités concernant les possessions coloniales.

Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de la colonie le permettent, en y joignant les communications convenables.

Les traités de commerce, ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement les Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Nul échange, nulle cession de territoire, à titre temporaire ou définitif, gratuit ou onéreux, ne peut avoir lieu sans la ratification des Chambres.

Art. 18. — Le ministre des affaires étrangères du royaume possède dans ses attributions les relations des possessions coloniales avec les puissances étrangères.

Chapitre. V. — *Dispositions générales.*

Art. 19. — Les jugements rendus en matière civile et commerciale par les tribunaux belges sont exécutoires de plein droit dans les possessions coloniales.

Les jugements rendus dans la même matière par les tribunaux coloniaux sont exécutoires de plein droit en Belgique.

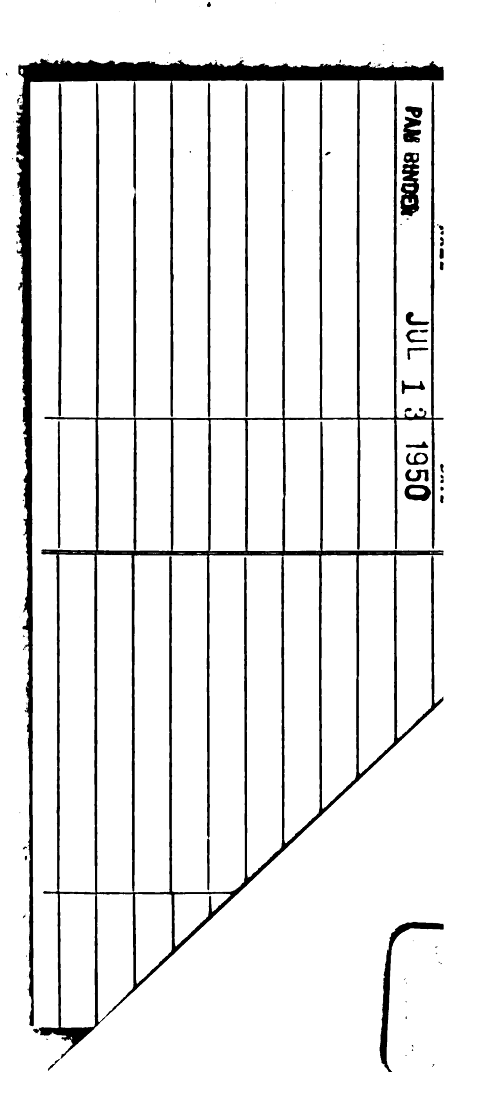
Art. 20. — Le Belge accusé d'avoir commis dans la colonie un crime ou un délit, et qui se sera réfugié en Belgique, y sera jugé conformément aux lois belges.

Art. 21. — Les fonctionnaires et les militaires belges qui sont autorisés à accepter des emplois dans la colonie, conservent leur ancienneté et leurs droits à l'avancement dans l'administration ou l'arme qu'ils ont temporairement quittée.

Art. 22. — Indépendamment du drapeau et du sceau de la Belgique, la colonie du Congo peut faire usage du drapeau et du sceau dont s'est servi l'administration du Congo.

Art. 23. — Les décrets, règlements et autres actes en vigueur dans les possessions coloniales conservent leur force obligatoire, sauf les dispositions qui sont contraires à la présente loi et qui sont abrogées.

Art. 24. — Tout projet de modification ou d'addition à la présente loi sera, si le gouvernement le demande, soumis à l'avis du conseil colonial.


PAM BINDER
JUL 13 1950